

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

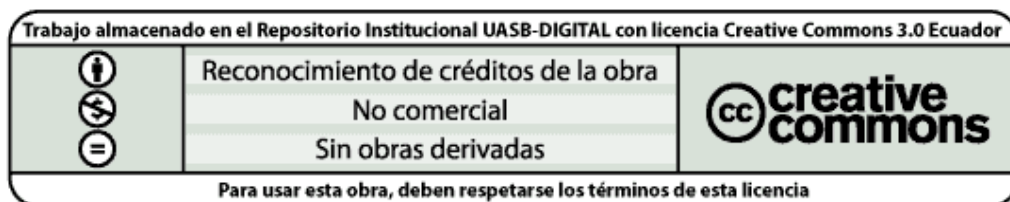
MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN

MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR

EL ROL DE LAS FRONTERAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: CASO
FRONTERA ANDINA, COLOMBO-ECUATORIANA

DIANA MARÍA ORTIZ JULIAO

2012



Al presentar mi tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al Centro de Información y a la Biblioteca de la Universidad, para hacer de ella un documento disponible para su lectura, según las normas de esta institución educativa.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de la tesis dentro de las regulaciones de la universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de la tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses siguientes a su aprobación.

.....

DIANA MARÍA ORTIZ JULIAO

Junio de 2012

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE ESTUDIOS SOCIALES Y GLOBALES

MAESTRÍA EN INTEGRACIÓN

MENCIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR

**EL ROL DE LAS FRONTERAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: CASO
FRONTERA ANDINA, COLOMBO ECUATORIANA**

DIANA MARÍA ORTIZ JULIAO

TUTOR

ECONOMISTA

MARCO ROMERO CEVALLOS

TESIS ELABORADA EN LA CIUDAD DE PASTO, COLOMBIA

2012

RESUMEN

El propósito principal de este trabajo es descubrir cuál es el papel de las *fronteras* en el proceso de integración regional, especialmente en la región andina de la frontera colombo–ecuatoriana. A lo largo del primer capítulo se desarrollan conceptos básicos como *frontera* y *límite*, se estudia su desarrollo en la Comunidad Andina, la incorporación y desarrollo en el Acuerdo de Cartagena, por medio del X y XI Consejo Presidencial Andino y la incorporación de las Políticas de Desarrollo Fronterizo mediante las Decisiones 459 y 501.

Se realiza un estudio de las normas constitucionales colombianas que regulan el tema fronterizo y las atribuciones que da a las autoridades locales para el desarrollo de las regiones ubicadas en las zonas fronterizas, así como la Ley de Fronteras o Ley 191 de 1995, el Plan Fronteras y el Plan Fronteras para la Prosperidad, políticas lideradas durante los últimos diez años por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en territorio colombiano, cuyo principal objetivo es brindar ayuda a los municipios y corregimientos que hacen parte de las zonas fronterizas y presentan necesidades básicas insatisfechas.

El capítulo primero finaliza analizando y mencionando las políticas fronterizas ejecutadas por el departamento de Nariño durante el periodo 2008–2011 y a lo largo del capítulo segundo se desarrollan las principales características de la frontera colombo–ecuatoriana como son: el narcotráfico, la violencia, la inseguridad, las fumigaciones, las migraciones, los desplazamientos, el Plan Colombia y el Plan Ecuador, que han sido las causantes del quebrantamiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países. En este capítulo también se estudian las instituciones que existen en la frontera, tales como la Zona de Integración Fronteriza

y su evolución, las Comisiones de Vecindad e Integración Colombo–Ecuatoriana y el proyecto de los Centros Binacionales de Atención en Frontera. Por último se mencionan los principales acuerdos binacionales como el Proyecto de Residuos Sólidos entre Ipiales y Tulcán y la Mancomunidad entre Ipiales y Tulcán.

AGRADECIMIENTOS

Le doy gracias a Dios Todopoderoso, a mis queridos padres Jorge Eduardo y Gloria por ser mi apoyo y guía permanente, a mi hermano Juan Guillermo por su respaldo incondicional y a toda mi familia; a la Universidad Andina Simón Bolívar su Rector y Cuerpo de Profesores especialmente al economista Marco Romero Cevallos quien fue mi director de maestría y tesis, al Tribunal de Tesis integrado por los profesores Michel Levi y Cesar Montaña, a Carlos Cabanilla y su familia por su compañía y respaldo durante mi permanencia en Quito, a mis amigos en especial a Claudia Bastidas, María Isabel Tobar y Dayhanna Fernanda Garzón y a todos mis compañeros.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	9
1. LAS FRONTERAS EJE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN.....	12
1.1 LÍMITE Y FRONTERA.....	15
1.2 LA INTEGRACIÓN	20
1.2.1 Integración económica.	20
1.2.2 Integración social.....	22
1.2.3. Integración binacional.....	24
1.3 DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA COMUNIDAD ANDINA.....	25
1.3.1 Inicios del proceso de integración fronteriza andina	27
1.3.2 X Consejo Presidencial Andino–Acta de Guayaquil	29
1.3.3 XI Consejo Presidencial Andino–Acta de Cartagena.....	30
1.3.4 Decisión 459 Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo.....	32
1.3.5 Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza	35
1.4 NORMATIVIDAD APLICABLE A LAS ZONAS FRONTERIZAS COLOMBIANAS	37
1.4.1 Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y su proyecto de reforma	39
1.4.2 Plan Fronteras	45
1.4.3 Plan Fronteras para la Prosperidad	47
1.5 POLÍTICAS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA	51
2. RELACIONES BINACIONALES FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA EN LA INTEGRACIÓN ANDINA	55
2.1 LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA	55
2.2 CARACTERÍSTICAS.....	57

2.2.1	El narcotráfico colombiano y su incidencia en la frontera.....	57
2.2.2	Inseguridad en el Ecuador.....	60
2.2.3.	Las consecuencias del plan Colombia en la frontera colombo ecuatoriana	63
2.2.4	El plan Ecuador	67
2.2.5.	Desplazamientos, migraciones, y crisis humanitarias.....	69
2.2.6	Efectos económicos	72
2.3	ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA	74
2.4.	COMISIÓN VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA	77
2.5.	COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON).....	80
2.6.	CENTROS BINACIONALES DE ATENCIÓN EN FRONTERAS-CEBAF	85
2.7.	ACUERDOS BINACIONALES COLOMBO-ECUATORIANOS.....	88
2.7.1	Manejo integral del corredor biológico binacional, El Ángel, Chiles, Cumbal, Azufral y Quitasol.....	89
2.7.2.	Proyecto binacional de aprovechamiento de residuos sólidos.	93
2.7.3	Proyecto de mancomunidad entre Ipiales y Tulcán	97
2.7.4.	Convenio de cooperación interinstitucional entre el gobierno autónomo descentralizado municipal de Tulcán y el Municipio de Cumbal.....	99
2.7.5.	Acuerdo de cooperación en turismo binacional entre las provincias de Imbabura, Carchi y Esmeraldas en la República de Ecuador y el departamento de Nariño en la República de Colombia	100
2.7.6.	Acuerdo de integración y cooperación entre las Cámaras de Comercio del departamento de Nariño y las Cámaras de Comercio y Turismo del Norte de Ecuador	101
2.7.7	Proyecto geotérmico binacional Tufiño–Chiles-Cerro Negro.....	102
	CONCLUSIONES.....	106
	BIBLIOGRAFÍA.....	112
	ANEXOS.....	119

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
ANEXO A. DECISIONES ANDINAS	120
ANEXO B. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO ECUATORIANA ...	128
ANEXO C. REVISION PLAN FRONTERAS IPIALES.....	130

INTRODUCCIÓN

Para obtener el título de Magister en Integración con mención en Política Exterior, decidí investigar cual es el “Rol de las Fronteras en la Integración Regional Caso Frontera Andina Colombo-Ecuatoriana”, por las siguientes razones: primera, para aplicar los conceptos estudiados dentro de la materia “Dinámicas Fronterizas” impartida por las doctoras Socorro Ramírez y Ana Marleny Bustamante; segunda, que por ser habitante de la ciudad Pasto que hace parte de la Zona de Integración Fronteriza, he tenido oportunidad de observar y vivir los altibajos de las relaciones diplomáticas colombo-ecuatorianas y los cambios de las políticas migratorias en los últimos diez años, originados por factores como el narcotráfico, la guerrilla colombiana, las fumigaciones, la inseguridad, el desplazamiento, etc.; tercera, que las ciudades fronterizas por encontrarse ubicadas en la periferia de los países, son generalmente zonas atrasadas, que necesitan impulso e integración con el centro del país; y cuarto, porque los límites fronterizos tienen un potencial integracionista, como es el caso de las fronteras de la Unión Europea que prácticamente han desaparecido.

Es por estos motivos que surge en mí la inquietud de estudiar y analizar cuál es el rol que tienen las fronteras dentro de un proceso de integración, como el de la Comunidad Andina, que factores inciden para que cambie el papel de las fronteras, como se aplica la Ley de Fronteras en la zona, si las políticas existentes son adecuadas, si la normatividad existente para las áreas fronterizas se aplica, y de que manera se benefician los municipios que forman parte de la Zona de Integración Fronteriza.

La hipótesis que se desarrolla a lo largo de este trabajo es que las fronteras dejan de ser un elemento de aislamiento y separación, para convertirse en eslabón de unión y en espacio de cooperación, por lo tanto se transforman en el eje fundamental de los procesos de integración, además de ser el lugar donde se vive la verdadera integración social.

La metodología de esta investigación se divide en dos partes: la primera incluye un estudio teórico de la evolución del concepto de frontera y como se ha desarrollado en esta zona, el análisis del proceso de integración y el estudio del desarrollo del marco normativo e institucional; y la segunda entrevistas a funcionarios de las administraciones municipales, para llegar a conocer como se han beneficiado los municipios que hacen parte de la Zona de Integración Fronteriza y los acuerdos binacionales que se han firmado.

En el desarrollo de esta investigación no se pudo acceder a todos los entes territoriales que hacen parte de la región andina, de la Zona de Integración Fronteriza, debido a la inseguridad de la región.

Este trabajo consta de dos capítulos: en el primero se desarrollan temas tales como las fronteras ejes de los procesos de integración, donde describo el concepto de frontera, manifiesto porque son el eje de la integración Las clases de integración que existen en la zona, tanto económica, como social y binacional; el desarrollo de la integración fronteriza en la Comunidad Andina; los Consejos Presidenciales que lo desarrollan y las Decisiones 459 y 501 que definen la Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo y las Zonas de Integración Fronteriza respectivamente. La normatividad aplicable a las zonas fronterizas colombianas y por último las políticas que aplica el Departamento de Nariño en la Zona de

Integración Fronteriza, analizando así la evolución de la normatividad fronteriza que se inicia desde el proceso regional nacional, hasta llegar a la zona limítrofe.

En el capítulo segundo, se realiza un estudio de las circunstancias particulares de esta zona, como son: el narcotráfico, la inseguridad que vive el Ecuador debido al conflicto colombiano que rebasa la frontera, el Plan Colombia, el Plan Ecuador, el desplazamiento y sus efectos económicos; se analiza la evolución que ha tenido la Zona de Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana, la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, la Comisión Binacional de Frontera, COMBIFRON, el CEBAF y por último se mencionan los acuerdos binacionales más importantes que se llevan a cabo en la actualidad y defino el rol de las fronteras en estos procesos, respondiendo así cual es el “Rol de las Fronteras en la Integración Regional caso Frontera Andina Colombo-Ecuatoriana”.

EL ROL DE LAS FRONTERAS EN LA INTEGRACIÓN REGIONAL: CASO FRONTERA ANDINA, COLOMBO- ECUATORIANA

1. LAS FRONTERAS EJE DE LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

A lo largo de este capítulo se analizan los conceptos de límite y frontera, la integración binacional, el desarrollo de la integración fronteriza en la Comunidad Andina, la normatividad colombiana que se aplica en esta zona, los planes nacionales que se han venido desarrollando durante los últimos diez años y las políticas del departamento de Nariño para dicha zona. Por medio de su descripción y análisis se demuestra la importancia que tiene la integración de la zona fronteriza con su país vecino y la integración de estas regiones con el centro del país, para demostrar que las fronteras son el eje de estos procesos, ya que éstas no se deben entender como una línea limítrofe sino como un elemento de unión entre dos pueblos hermanos.

Las fronteras se han convertido en uno de los temas centrales en los procesos de integración, motivo por el cual organismos intergubernamentales se encargan de su estudio y algunos gobiernos han desarrollado políticas que se ocupan de la problemática transfronteriza. El compromiso de impulsar la integración transfronteriza se sustenta en la idea de que las fronteras dejen de ser un elemento de aislamiento y separación, para convertirse en un eslabón de unión y en un espacio de cooperación¹.

Debido a la globalización no sólo los Estados, sino también las regiones fronterizas y ciudades-región,² hacen todo lo posible para ser incluidas en procesos económicos, culturales y de comunicaciones de carácter global. Los flujos

¹Sergio González Miranda, *Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia, Chile) en La integración y el desarrollo social fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006, p 12

² Ibídem

transnacionales y la creación de espacios económicos amplios e integrados económicamente desvanecen las fronteras, reformando territorios no sólo subnacionales, sino también transfronterizos que implican a dos o más países, adquiriendo así mucha más importancia los actores gubernamentales, educativos, culturales, económicos, sociales y locales.

Para entender el rol de las fronteras en los procesos de integración, es importante conocer los conceptos de desarrollo fronterizo, integración fronteriza y cooperación fronteriza, los cuales forman nociones complementarias entre sí.

El *desarrollo fronterizo* es la incorporación de las fronteras al progreso nacional, materializándose en un marco de normas y documentos como leyes, planes de desarrollo, estrategias y proyectos que componen una Política Nacional de Desarrollo Fronterizo; de cuya aplicación nacen iniciativas públicas y privadas para el sector social y económico, en el suministro de servicios públicos, y el impulso de actividades productivas. Alcanzar un nivel avanzado de desarrollo fronterizo es relevante para que la integración fronteriza sea un proceso con perspectivas de éxito, pero no forma un condicionamiento definitivo, como algunas decisiones conjuntas que las naciones acuerdan adoptar en las zonas de frontera y no se anteponen a los objetivos que los Estados promueven individualmente en la zona, por el contrario pueden colaborar a su mejor o pronta obtención³.

La integración fronteriza es un proceso pactado por dos o más Estados en las zonas fronterizas contiguas, a través de acuerdos o tratados específicos, que tienen como objetivo impulsar el aprovechamiento conjunto y complementario de sus

³ Luis Oliveros, *Elementos de una propuesta para el estudio clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina*, Comunidad Andina, Lima, Secretaría de la Comunidad Andina, 2002, p 5.

posibilidades, recursos y afinidades, así como precios y beneficios compartidos; asunto que por lo general forma un componente central de progreso y fortalecimiento de las relaciones bilaterales en su conjunto. Lo primero que se necesita para lograr la integración fronteriza es establecer un régimen fronterizo, es decir la creación y aplicación de acuerdos dirigidos a la regulación del tránsito de personas, bienes y medios de transporte en las zonas preestablecidas, así como el uso conjunto o compartido de servicios sociales como educación, salud y servicios públicos. De esta manera se hace más llevadera para estas zonas la desventaja de su ubicación periférica, creando así una integración fronteriza formal, con objetivos, metas y estrategias realizadas por los países involucrados⁴.

Para Hugo Piu Deza, catedrático de la Universidad de San Marcos en Lima, “la integración fronteriza es el proceso en virtud del cual, los Estados colindantes concertan y unen acciones y esfuerzos para elevar el nivel de vida de los habitantes de la zona fronteriza, utilizando de manera conjunta sus recursos y potencialidades. Este es un proceso coadyuvante a la integración binacional, subregional y regional”.

La integración fronteriza o transfronteriza puede enfocarse desde dos puntos de vista: 1) A nivel macro, que es la integración transnacional propiamente dicha, que incluye todo el proceso de unión económica y política, para crear grupos de países, tales como la Comunidad Andina, MERCOSUR o la Unión Europea; y 2) A nivel micro, que comprende el conjunto de procesos de unión económica y política,

⁴ Ibídem

cuya influencia se refiere a territorios limitados y contiguos a una determinada frontera,⁵ es decir, a las zonas y regiones fronterizas propiamente dichas.

La *cooperación fronteriza* es el total de iniciativas comprometidas por dos Estados colindantes en sus territorios de frontera, contiguos, poco poblados y desarticulados entre sí y con el resto del territorio de cada país⁶.

El desarrollo fronterizo, la integración fronteriza y la cooperación fronteriza, se relacionan y complementan entre sí, pretendiendo alcanzar el desarrollo integral y sostenible de las zonas fronterizas, incorporando estos territorios en los procesos de desarrollo nacional, cooperación bilateral y de integración económica andina⁷.

1.1 LÍMITE Y FRONTERA

Se entiende por límite la línea imaginaria que encierra el territorio de un Estado, o el punto hasta donde se extiende la soberanía de un país, es decir, la parte en donde dos Estados quedan frente a frente⁸, también se entiende por límite, la división político administrativa al interior de un territorio nacional, como es el caso de los departamentos en Colombia o de las provincias en Ecuador.

Para Gilberto Giménez⁹ el concepto de frontera forma parte de una teoría general del territorio y lo define como un espacio apropiado, habitado y dominado por un grupo social, con la intención de satisfacer sus requerimientos que nacen de la necesidad de delimitar ese lugar con fronteras, para vigilar su acceso y apartarlo de otros espacios igualmente apropiados.

⁵ Secretaría General ALADI, *Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración transfronteriza en los países miembros*, 2001, p 5.

⁶ Luis Oliveros, *Elementos de una propuesta para el estudio clasificación...*, Lima, Secretaría de la Comunidad Andina, 2002, p 6.

⁷ *Ibidem*

⁸ Sociedad Geográfica Colombiana, Definición de fronteras, en http://.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/index.html.

⁹ Gilberto Giménez, *Territorio y Cultura, Estudio sobre las culturas contemporáneas*, diciembre 1996, volumen II, Universidad de Colima, México.

Para Alejandro Grimson, “la frontera es un límite, el objeto es la relación entre las poblaciones o, al menos algunas dimensiones entre las relaciones comerciales, redes étnicas o políticas transfronterizas, alianzas matrimoniales, vínculos religiosos, tráfico de bienes simbólicos. Es decir todo aquello que cruza la frontera es parte constitutiva del vínculo. La frontera condensa una pluralidad de límites, jurídicos, militares, políticos y de derechos ciudadanos, económicos (de precios y tipo de producción), identitarios y de significado o interlocución.¹⁰

La frontera es la franja de territorio que se constituye en el punto de encuentro entre dos naciones, en cuya zona concurren factores de orden económico, político, social y cultural que le dan la actividad que la caracteriza¹¹. Una de las características fundamentales de la frontera es la existencia de una relación dinámica entre grupos de personas que habitan en lugares cercanos, pero que pertenecen a dos países diferentes.

Las fronteras pueden ser de dos clases: 1) Activas o vivas, que son aquellas integradas por comunidades trabajadoras a ambos lados, dedicadas a la producción e intercambio permanente, como la mayoría de las fronteras de la Unión Europea; es decir, son aquellas que hacen parte de un proceso de integración fronteriza. Estas a su vez pueden ser: a) evolutivas, que se distinguen por ser áreas con una integración de hecho, es decir sin acciones explícitas o concretas, por parte de las entidades administrativas de cada nación; b) incentivadas o reguladas, que son

¹⁰ Alejandro Grimson, “*Los procesos de fronterización: flujos, redes e historicidad*”, en Clara Inés García, com., Fronteras, territorios y metáforas, Medellín, Hombre Nuevo Editores, 2003, p.16.

¹¹Sociedad Geográfica de Colombia, Fronteras de Colombia, definición y conceptos, en www.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/index.html

aquellas en las que participan los gobiernos, por medio de normas, acuerdos, decretos o reglamentos que determinan el funcionamiento de dicho territorio, en los diferentes temas de interés del proceso de integración correspondiente, como es el caso de las fronteras de los países miembros de la Comunidad Andina; y c) planificadas, que son aquellas donde se ejercen acciones convenidas, orientadas a la realización de objetivos claros y definidos, que se dan cuando dos gobiernos acuerdan realizar conjuntamente la explotación de algún recurso natural común.

2) Inactivas o muertas, que son lugares casi despoblados, donde no existe interacción de factores o elementos de los países colindantes.

La frontera siempre es un escenario de actuación compartida, formado por relaciones económicas, sociales y culturales; sin embargo todas las fronteras de un mismo país son heterogéneas, ya que en cada una de ellas se encuentran diversas situaciones que las individualizan y caracterizan.

Las fronteras se hacen visibles o se manifiestan a medida que aumenta la presencia institucional o estatal, a través de la construcción de retenes fronterizos, escuelas, puestos de salud o símbolos estatales; sin embargo en algunas fronteras o en parte de ellas, los esfuerzos gubernamentales por forjar una nación unificada se han enfrentado con la imposibilidad de separar algunas comunidades,¹² como el caso del pueblo indígena Mirití-Paraná, que habita en medio de la selva amazónica colombo- brasilera; al cual le resulta sumamente extraño entender que según los

¹² Sander Lauret, *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano, las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*, Quito, Aby-Yala, 2009, p. 22.

mapas oficiales la frontera entre Colombia y Brasil atraviesa su pueblo y por lo tanto esta tribu indígena pertenece a dos naciones diferentes.¹³

Alejandro Grimson para analizar la formación de las fronteras, introduce el concepto de "fronterización, con el que designa procesos históricos, a través de los cuales los diversos elementos de la frontera son construidos por los poderes centrales y las poblaciones locales y por medio de este concepto enfatiza que desde el punto de vista sociocultural la frontera nunca es un dato fijo sino inacabado e inestable, un objeto que como producto de la acción humana es reestructurado y resignificado."¹⁴

Para el profesor Roque Espinosa, los procesos de fronterización son producto de diferentes épocas de la historia, caracterizados por las necesidades locales, nacionales e internacionales, que inciden en la organización de las sociedades de frontera. En cada época se han visto relacionados de diferente forma los intereses económicos y políticos, originando que los habitantes de la zona se organicen, construyendo identidades, relaciones y reivindicaciones.

Para Alejandro Grimson "Hay cuatro factores constitutivos para toda frontera política sobre los cuales inciden los grupos y acciones sociales: 1) El límite en sí mismo y los territorios que divide; 2) La población asentada a ambos lados; 3) Los regímenes de flujos socioculturales que la atraviesan; y 4) Los sentidos que la frontera adquiere. Es decir la frontera es mucho más que una división jurídica del territorio. Las características de una frontera son regímenes de movimientos materiales y simbólicos a través de ella, incluyendo una serie de relaciones

¹³ Ibídem

¹⁴ A. Grimson, "*Los procesos de fronterización: flujos...*,17.

económicas, políticas, sociales y culturales”.¹⁵

Cualquier persona que vive en la frontera puede asegurar que es normal aprovechar las oportunidades que ésta le ofrece, por ejemplo mejores precios, mejor educación o mejor servicio de salud, aunque estas prácticas están completamente por fuera de la teoría estatal que las define como una barrera sólida e impenetrable y que los límites soberanos son los mismos límites políticos, sociales, económicos y culturales. Su existencia crea la dinámica de interacción fronteriza, razón por la cual su realidad es completamente diferente a la que se concibe en las capitales y para estudiarla hay que salirse del marco de la visión estatal, que las señala como entidades no problemáticas, no cambiantes y no desafiantes¹⁶.

Para Ana Gemma López Martín, “la frontera en el derecho internacional público es una línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, la línea que determina el ámbito espacial donde un Estado ejerce su soberanía con exclusión de otros. La determinación de las fronteras entre Estados es una necesidad inevitable que surge inherente al propio crecimiento de la sociedad internacional como una creación continua resultante de actos complejos; la delimitación es definir la línea fronteriza, operación que se contiene en un instrumento jurídico, normalmente en un acuerdo que por esta razón es llamado tratado de límites o de fronteras, la demarcación es trasladar sobre el terreno los límites de una delimitación previamente acordada.¹⁷”

En el desarrollo de esta tesis se usará un concepto social de frontera el cual implica que éstas deben ser vistas como un elemento de unión y cooperación entre

¹⁵ *Ibíd*em

¹⁶ S. Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*, 23.

¹⁷ Frontera, en <http://eprints.ucm.es/6997/1/FRONTERA.pdf>

dos culturas pertenecientes a dos Estados diferentes, lo cual conlleva una Integración social transfronteriza.

1.2 LA INTEGRACIÓN

A diferencia del concepto tradicional de frontera como un elemento de separación de los Estados, la integración es el mecanismo mediante el cual dos países buscan aproximarse a través de características comunes que generalmente comienzan con el fortalecimiento del intercambio comercial, con la intención de ir avanzando hacia procesos sociales.

Tradicionalmente los Estados buscan el fortalecimiento de los procesos de integración, estimando un mayor intercambio comercial, es decir que la integración se mide de manera proporcional al incremento de las exportaciones que se realizan hacia diferentes países.

Las personas que viven en las ciudades fronterizas, perciben la integración de una manera diferente, pues aunque derivan su sustento de la compra y venta de mercancías, para ellos la verdadera integración está representada por la cotidianidad con que atraviesan el límite fronterizo que separa sus países, bien sea para llevar a cabo actividades sociales tales como fiestas populares, grados o cumpleaños, o para realizar gestiones normales de su diario vivir.

Es importante diferenciar la integración económica de la integración social.

1.2.1 Integración económica.

En la década de los 80 se presentaron cambios a nivel mundial que trascendieron la realidad de los países latinoamericanos, hasta entonces caracterizados por la intervención y regulación estatal, dando paso a políticas de

corte neoliberal, como la apertura de los mercados y la competencia, que modificó la manera de relacionarse con el mundo globalizado.

El ser competitivos y fuertes frente a los diferentes bloques que se organizaban a nivel internacional, obligó a los países suramericanos a llevar a cabo iniciativas tales como el Acuerdo de Cartagena en 1969, base actual de la Comunidad Andina, y el Tratado de Asunción de 1991, que dio inicio al MERCOSUR. Estas coaliciones de los Estados y sus economías con las de otros países y bloques económicos, permitió construir múltiples campos de integración en medio de los cuales la seguridad mutua como bloque se fortaleció.

De acuerdo a la teoría clásica de la integración, los niveles pueden ser los siguientes:

a. Zona de Libre Comercio: Denominada así por ser la zona donde los países acuerdan eliminar gradual o definitivamente los aranceles y restricciones al comercio.

b. Unión Aduanera: Es la eliminación de los derechos arancelarios y las restricciones de comercio mutuo para adoptar un arancel externo común, aplicable a las importaciones provenientes de terceros países.

c. Mercado Común: Es una etapa más avanzada que la unión aduanera, que permite el libre movimiento de los factores de la producción, como capital y trabajo entre los países miembros.

d. Unión Económica: Es la armonización de políticas económicas y sociales.

e. Integración Económica Total: Es la existencia de políticas económicas comunes de defensa, moneda y política exterior, las cuales deben ser acatadas por todos los países miembros.

1.2.2 Integración social.

Es el fortalecimiento o creación de vínculos sociales entre personas que habitan en zonas fronterizas, donde es fundamental la armonización de políticas sociales, que permitan crear condiciones de desarrollo, mejorar la cobertura y los niveles de educación, salud, infraestructura, conservación y aprovechamiento del medio ambiente y la generación de proyectos que revivan lazos culturales comunes,¹⁸ contando para ello con aportes económicos binacionales; por lo tanto para que los pobladores de la zona se puedan beneficiar de una integración social, ésta debe estar acompañada de integración económica.

Los objetivos básicos de la integración socio económica, son: 1) Mejorar las condiciones de vida y bienestar social regional y fronterizo; 2) Invertir de manera conjunta en acciones a desarrollarse en las zonas fronterizas comunes; 3) Replantear la política social macro de nuestros países, hacia condiciones equilibradas de desarrollo social, empleo, migraciones laborales, infraestructura, desarrollo productivo, educación, salud, servicios, etc.; 4) Reforzamiento mutuo y complementariedad de fortalezas y debilidades que permitan generar alternativas productivas viables, acordes con la vocación y realidad regional; 5) Facilitar la libre

¹⁸ Ricardo Montenegro Coral, *Fronteras e integración y normatividad aplicable a las zonas fronterizas*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p 9.

movilidad de personas, bienes y vehículos; y 6) Pasar de la integración teórica a la integración real¹⁹.

Tanto la integración económica como la social se presentan de dos formas:

- 1) A nivel nacional, que refleja la visión centralista de los países andinos, iniciando de esta manera políticas integracionistas de capital a capital; por tanto estas propuestas nacen, se fortalecen o mueren en las capitales, ya que son las instituciones nacionales las que se encargan de realizar la convocatoria y promoción de estos acercamientos, en los cuales las regiones periféricas tienen un papel pasivo, un ejemplo claro de la integración a nivel nacional es la que realizan Colombia y Ecuador, por medio de la Comisión Binacional de Vecindad; y 2) A nivel fronterizo, que se formaliza a través de convenios, normas o acciones bilaterales; esta es la integración espontánea que históricamente se ha practicado entre los habitantes de las regiones limítrofes²⁰.

Para el doctor Ricardo Montenegro Coral, la integración fronteriza presenta dos necesidades: 1) La integración hacia adentro practicada en las fronteras por comunidades indígenas o habitantes dedicados al comercio de bienes, que traen del país vecino o que llevan hacia ellos mercancías, dependiendo de cómo los beneficie la tasa de cambio; y 2) La integración hacia afuera dirigida por las ciudades capitales, que consiste en el intercambio comercial a gran escala, que pasa por las fronteras beneficiando sus intereses, sin atender las necesidades propias de la región.

¹⁹ Ibídem., p 10.

²⁰ Ibídem

1.2.3. Integración binacional

Entre los países vecinos o fronterizos ha primado la integración económica, realizada por medio de negociaciones en las capitales, donde se toman decisiones que benefician en su mayoría, a grupos empresariales o industriales, que casi siempre se encuentran ubicados en el centro de los respectivos países, ya que cuentan con el capital y la infraestructura necesarios para este tipo de actividades. Bajo este enfoque centralista se firman acuerdos, expiden normas y definen políticas para la integración fronteriza, que no corresponden a las necesidades reales de los pobladores de la zona, que son quienes viven realmente la integración cotidiana.

En un proceso de integración fronteriza incipiente y con poco compromiso, debido a la desconfianza entre los organismos negociadores, las decisiones importantes tienen relación directa con el fomento del intercambio comercial (exportaciones), bajo el concepto equivocado de que lo que sirve al país, le conviene también a las fronteras, donde existe generalmente poca industria y pequeña o mediana empresas.

Los anteriores motivos hacen importante la descentralización de funciones que deben ser asignadas a los distintos estamentos a nivel territorial, quienes son los mejores conocedores de la realidad regional y por tanto los responsables de que los proyectos se realicen de manera adecuada; lo cual confirma la teoría de que es imposible realizar un proceso real de integración transfronteriza sin contar con autoridades, gremios y sociedad civil de las respectivas zonas, ya que las políticas de desarrollo fronterizo deberían construirse de forma participativa, desde la periferia hacia el centro de los respectivos países.

Es un grave error creer que las normas fronterizas deben realizarse de igual manera para todas las zonas de frontera, sin tener en cuenta que estas son diferentes y que cada una representa una historia y una idiosincrasia distinta, motivo por el cual las políticas públicas deben reconocer la heterogeneidad de las zonas fronterizas.

1.3 DESARROLLO DE LA INTEGRACIÓN FRONTERIZA EN LA COMUNIDAD ANDINA

En 1969 en el momento de la creación de Acuerdo de Cartagena, los países andinos no mencionaron la importancia del desarrollo fronterizo, fue casi dos décadas después en mayo de 1987, cuando se definió el Protocolo de Quito, que modificó el Acuerdo, incluyendo un artículo que resaltó la importancia y prioridad de las fronteras para la integración regional, el cual dice: “los países miembros emprenderán acciones para impulsar el desarrollo integral de las regiones de frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y subregionales andinas”. La incorporación de este tema fue primordial para impulsar iniciativas que algunos países venían trabajando bilateralmente, como el programa de apoyo a la integración fronteriza boliviana-peruana.²¹

Las primeras experiencias de integración fronteriza fueron de carácter binacional, más aun de frontera, como el caso colombo-venezolano, que llevó al Parlamento Andino la propuesta de conformar Asambleas Regionales Fronterizas,

²¹ Luis Oliveros, *Elementos de una propuesta para el estudio clasificación...*, Lima, Secretaria de la Comunidad Andina, 2002, p 1.

como espacios de cooperación compartidos por países que hacen parte de la Comunidad Andina²².

En 1990 se destacó la importancia que habían cobrado algunas iniciativas bilaterales entre países andinos, para promover el desarrollo y la integración en sus fronteras comunes y la entonces Junta del Acuerdo de Cartagena obtuvo recursos del BID que permitieron el desarrollo de los proyectos mencionados.

Entre 1991 y 1997 las fronteras y la integración fronteriza fueron parte de la Agenda de la Junta del Acuerdo de Cartagena y a partir de 1996 pasaron a ser materia de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, la cual estuvo limitada a plantear a los países miembros propuestas para solucionar los problemas de transporte terrestre en los pasos de frontera.

En el marco de la Comunidad Andina, desde 1998 el Consejo Presidencial Andino planeó crear funciones binacionales para el desarrollo de las fronteras y acordó la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, la cual debía ser dirigida por el Consejo Andino de Cancilleres.

En el año de 1999 se acordó crear una Agenda Social y una Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza, con la intención de mejorar la calidad de vida de su población y facilitar la movilización de personas, bienes y vehículos en la zona. Fue así como se convino que los países miembros crearan las Zonas de Integración Fronteriza, ZIF, por medio de las cuales se buscaría conformar un espacio de mayor cohesión entre ellos, a partir de: 1) La integración de regiones aledañas al límite fronterizo; 2) El mejoramiento de su infraestructura; 3) La

²² Socorro Ramírez, *Las zonas de integración fronteriza: desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana*, en *La integración y el desarrollo social fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006, p 57.

ampliación del comercio; 4) El desarrollo productivo; y 5) La agilización de pasos formalizados en las fronteras²³.

En el año 2001 el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, formuló decisiones sobre la conformación de Zonas de Integración Fronteriza, ZIF, (Decisión 501), que especificó la Política de Desarrollo e Integración Fronteriza y la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera, CEBAF (Decisión 502), que evitó a partir del año 2006, la duplicación de trámites, horarios y costos, para el desplazamiento interandino de turistas sin visa, únicamente con identificación nacional y pasaporte andino; y el Plan Andino de Cooperación en la Lucha Antidrogas Ilícitas y Delitos Conexos.

En el año 2003 se hizo necesaria la creación de las Zonas de Integración Fronteriza, ZIF, trinacionales debido a que la integración suramericana dio lugar a la posibilidad de hacerlas multinacionales, debido a los proyectos de integración física²⁴.

Las fronteras para la Comunidad Andina, son zonas geográficas privilegiadas por el movimiento de las economías de los países miembros y por la existencia de redes viales nacionales, a través de las cuales se realiza gran parte del intercambio cultural y turístico²⁵.

1.3.1 Inicios del proceso de integración fronteriza andina

Debido al poco rendimiento económico generado por las importaciones y exportaciones, se hizo necesario realizar coaliciones entre Estados, para mejorar el

²³ *Ibíd.*, p 62.

²⁴ S. González Miranda, *Densidad, integración y...*, 13.

²⁵ Comunidad Andina, Desarrollo fronterizo, en <http://www.comuniddandina.org/fronteras/desarrollo.htm>

intercambio comercial y crear un espacio que facilitara la negociación con otros bloques regionales.

Los procesos de integración entre los Estados surgieron como una necesidad de crecimiento mutuo en grupos económicos regionales, que procuran ser semejantes en sus características políticas, productivas, sociales, etc.

La integración física ha pasado por tres etapas fundamentales para su desarrollo: 1) Integración vial, vigente desde 1969, con muy pocos avances en el tema, ya que muchos de los proyectos de infraestructura han dependido de los gobiernos centrales y no de la Comunidad Andina o de las autoridades regionales; 2) Formas aduaneras y migratorias, que se inició a finales de la década de los 80 del siglo XX, con la Declaración de Galápagos, realizada los días 17 y 18 de Diciembre de 1989, donde se trataron temas sobre la simplificación de formas aduaneras y migratorias, que ha agregado desde entonces temas de desarrollo regional y fronterizo, tales como preocupación común debido a la integración, marginalidad y limitados niveles de desarrollo de las fronteras, producidos por la fuertes crisis de seguridad interna de algunos países; y 3) Desarrollo andino, que se manifestó desde el año 2000, que separa lo netamente fronterizo de la integración física, dándole mayor importancia a la heterogeneidad en el desarrollo, tanto entre países como entre regiones, creando criterios básicos para medir los niveles de desarrollo a nivel comunitario²⁶.

²⁶ Ana Marleny Bustamante, *La supranacionalidad y la descentralización infranacional en la Comunidad Andina, Decisión 501 en la frontera colombo –venezolana*, en cadernos Prolamiusp, año 5 vol 2 -2006. p 158.

A continuación se hace un breve recuento de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino, que dieron origen a las Políticas Comunitarias y de Desarrollo Fronterizo dentro de la Comunidad Andina:

1.3.2 X Consejo Presidencial Andino – Acta de Guayaquil

En la X Reunión Presidencial realizada en Guayaquil los días 4 y 5 de Abril 1998, se dio un importante avance en la integración regional, que fortaleció el comercio dentro y fuera de la región, generando así la necesidad de crear lazos de integración física y propuestas concretas frente al desarrollo de las zonas fronterizas comunes.

En el Acta de Guayaquil suscrita por el Consejo Presidencial Andino, se profundizó en la integración y el desarrollo fronterizo de la siguiente forma:

“Destacan la importancia que para el proceso de integración tiene el desarrollo fronterizo y la integración física de los pueblos andinos. Consideran que en esta nueva etapa del proceso de integración se deben comprometer los mayores esfuerzos para lograr resultados significativos en estas dos áreas²⁷”

Dentro de los logros alcanzados en este documento se encuentra la búsqueda de condiciones favorables en torno al desarrollo fronterizo y la integración física. Se delegó a las autoridades Nacionales de Planeación y a los Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Públicas, reunirse durante el año en que se realizó el Acta (1998), con la Secretaría General y la Corporación Andina de Fomento, para elaborar un plan de trabajo, en el cual se asegurara que los proyectos de integración física, fueran desarrollados en el menor tiempo posible. Así

²⁷ X Consejo Presidencial Andino, Acta de Guayaquil, capítulo 4 profundizar la Integración Física y el Desarrollo Fronterizo numeral 26, 4 y 5 de abril de 1998.

mismo se encomendó a los cancilleres la función de agilizar anualmente los proyectos de integración y desarrollo fronterizo.

1.3.3 XI Consejo Presidencial Andino–Acta de Cartagena

En el XI Consejo Presidencial Andino llevado a cabo en Cartagena en el año 1999, las Políticas de Desarrollo Fronterizo tuvieron un gran impulso, ya que los Jefes de Estado dirigieron su voluntad hacia el desarrollo de una Agenda Social y a la ejecución de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

Dentro de las perspectivas de los países andinos están las políticas comunitarias, las cuales promueven la integración y el desarrollo fronterizo, más allá de la generación de una infraestructura física, que casi siempre fortalece el intercambio comercial de gran dimensión, pero que generalmente pasa sobre las fronteras, sin provocar mejoramiento de la calidad de vida, cobertura de los servicios públicos, salud, etc., necesidad que debería ser asumida por los respectivos Estados (municipios, departamentos o provincias).

En el Acta de Cartagena se habló del desarrollo fronterizo:

“La adopción por parte del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo destinada a impulsar el desarrollo económico de las regiones fronterizas y elevar la calidad de vida de sus pobladores así como a desarrollar la infraestructura y facilitar la movilización de personas, bienes, y vehículos en dichas zonas²⁸”

Este punto se convirtió en la principal herramienta para la construcción de una Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo, la cual se complementó

²⁸ XI Consejo Presidencial Andino, Acta de Cartagena, Cartagena de Indias, capítulo 7 desarrollo fronterizo, numeral 18, 27 de mayo de 1999, en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/guayac.asp>

dentro del mismo documento con funciones específicas como las adjudicadas al Grupo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, con el objetivo de realizar los planes de acción que demande el cumplimiento de la Política Comunitaria.

De manera precisa el Acta de Cartagena consagró las siguientes directrices, las cuales permitieron desarrollar la política comunitaria en torno al desarrollo fronterizo:

“INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO, la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores”

“El Grupo de Trabajo de Alto Nivel es el responsable de proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria y deberá, desarrollar un programa que comprenda la implementación de proyectos como:

- Organización de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo.
- Actualización de los principales pasos de frontera entre los países miembros.
- Mejoramiento de la infraestructura física en la frontera colombo-ecuatoriana”.

Se creó esta institución comunitaria para dar a conocer a los países miembros el tema del desarrollo fronterizo; el Grupo de Alto de Nivel realizó un trabajo de análisis, consideración y evaluación de lo actuado, formulando los proyectos de las Decisiones Andinas 501 “Zonas de Integración Fronteriza” y 502 “Centros Binacionales de Atención en Frontera”²⁹.

²⁹ Luis Oliveros, *Elementos de una propuesta para el estudio clasificación...*, Lima, Secretaria de la Comunidad Andina, 2002, p 6.

“INTEGRACIÓN FÍSICA. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en coordinación de la Comisión de la Comunidad Andina y con la opinión de los Ministros de Economía de los Países Miembros, realizará anualmente la priorización de los Proyectos de la Integración Física, que con el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), identifiquen los Ministros de Transporte, Comunicaciones y Obras Publicas de la Comunidad Andina, dando especial atención a los proyectos relacionados con la interconexión vial, energética y ferroviaria. Así mismo, encomiendan a la CAF que emprenda las acciones necesarias para la realización de estos proyectos”.

Como se puede observar el Acta de Cartagena fue de vital importancia para el fortalecimiento de la integración social, incentivando que ésta fuera más allá de la integración comercial, generando beneficios para las comunidades fronterizas y promoviendo el desarrollo de estas zonas.

1.3.4 Decisión 459 Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo³⁰

En el año 1999 tuvo lugar la IV Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en la que se incluyó el tema del Desarrollo y la Integración de las Fronteras Andinas, por medio de la Decisión 459 “Política Comunitaria y Desarrollo Fronterizo”, en la cual se regularon principios, lineamientos generales, objetivos, institucionalidad y mecanismos de la Política Comunitaria de Desarrollo e Integración Fronteriza, en esta Decisión se creó un marco de política común andina.

³⁰ Publicada en la Gaceta Oficial N° 444 del Acuerdo de Cartagena, el 1° de Junio de 1999.

Los principios consagrados en la Decisión 459 se orientan a: 1) Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza; 2) Consolidar la integración subregional y proyección regional; 3) Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación; y 4) Desarrollar la complementariedad de las economías andinas; entre otros³¹.

Los lineamientos generales de la Decisión mencionada son: 1) Respetar la identidad cultural de las poblaciones fronterizas; 2) Propender a la incorporación de las zonas fronterizas; y 3) Delimitar diseñar e instrumentar las Zonas de Integración Fronteriza³².

La Política Comunitaria para la Integración y Desarrollo Fronterizo, enunciada en esta Decisión surgió por la necesidad de igualar las condiciones de vida de las personas que habitan en las fronteras y tratar de corregir el daño generado en años de actividades comunitarias, que fortalecieron el intercambio comercial pasando por las fronteras, sin tener en cuenta el progreso fronterizo.

El objetivo general de la Decisión 459 es mejorar el nivel de vida de los habitantes y la evolución de las instituciones, dentro de las zonas fronterizas de los países miembros³³ y sus objetivos específicos son: 1) Libre circulación de personas bienes y capitales; 2) Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza; y 3) Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades y fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de la Zona de Integración Fronteriza³⁴.

³¹ Decisión 459, Artículo Primero, ver anexos

³² Decisión 459, Artículo Segundo, ver anexos

³³ Decisión 459, Artículo Tercero, ver anexos

³⁴ Decisión 459, Artículo Cuarto, ver anexos

Uno de los grandes logros de esta Decisión fue agregar a la Agenda de la Comunidad Andina, el tema social considerando que es una de las maneras más importantes de fortalecer la integración regional y propiciar la integración fronteriza entre los países, originando que las comunidades ubicadas en las fronteras establezcan nexos cotidianos y espontáneos de interacción³⁵.

El Consejo Presidencial Andino instruyó al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, para profundizar en la Integración Regional y Subregional por medio del desarrollo fronterizo, para lo cual se creó el Grupo de Alto Nivel por medio de la Decisión 459, integrado por las autoridades nacionales competentes y coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros, cuyo objetivo fundamental es el impulso y seguimiento de la política comunitaria, proponiendo al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, los programas y planes de acción que exige la ejecución del desarrollo fronterizo. El principal objetivo de esta política es mejorar el nivel de vida de los habitantes y la evolución de las instituciones, dentro de las zonas fronterizas de los países miembros.

Para el ex Secretario General de la Comunidad Andina de Naciones, Allan Wagner, el desarrollo de las Políticas Fronterizas fortalece tres temas fundamentales de la integración como son: 1) La profundización de la integración comercial; 2) La

³⁵ Ricardo Montenegro Coral, "*Frontera colombo–ecuatoriana: historia y destino común*", en *Aldea Mundo*, N° 018, San Cristóbal, Universidad de los Andes/ Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2005, p p 23.

reincorporación de la dimensión del desarrollo con competitividad e inclusión social; y 3) La cooperación política y la agenda social³⁶.

1.3.5 Decisión 501 Zonas de Integración Fronteriza³⁷

La Decisión 501 del 21 de julio de 2001 de la Comunidad Andina, regula el marco comunitario para la creación de las Zonas de Integración Fronteriza, recogiendo de manera adecuada, práctica y completa todos los aspectos necesarios para las zonas fronterizas.

Las Zonas de Integración Fronteriza se pueden entender como la conformación de áreas geográficas delimitadas, que incluyen a los entes territoriales ubicados en zonas limítrofes de dos o más países miembros de la Comunidad Andina, o de estos con terceros, donde se pueden establecer acciones comunitarias dirigidas a mejorar las condiciones de desarrollo, elevar la calidad de vida y el fortalecimiento de su infraestructura³⁸.

Cabe resaltar que dentro de los considerandos de la Decisión, se menciona como fundamental la norma del Acuerdo de Cartagena de “Emprender acciones para impulsar el Desarrollo Integral de las Regiones de Frontera e incorporarlas efectivamente a las economías nacionales y andinas”, lo que representa que la formación de las Zonas de Integración Fronteriza, debe convertirse en el principal instrumento para la formulación de propuestas que originen el desarrollo de dichas zonas.

³⁶ Comunidad Andina, Intervención del Embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, sobre "la integración fronteriza y competitividad territorial en la Comunidad Andina", en <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/wagner13-4-05.htm>

³⁷ Publicada en la Gaceta Oficial N° 680 del Acuerdo de Cartagena, el 28 de Junio de 2001.

³⁸ Ricardo Montenegro Coral, *Fronteras e integración y normatividad...*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p 15.

Teniendo en cuenta el Artículo Cuarto de la Decisión mencionada anteriormente, es importante anotar que las Zonas de Integración Fronteriza fueron creadas con el objetivo de brindar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los países miembros de la Comunidad Andina, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

“1) Originar acciones encausadas a satisfacer las necesidades básicas de los habitantes de las zonas fronterizas; 2) Promover la producción de las industrias ubicadas dentro del área fronteriza para fomentar el comercio internacional y regional; 3) Potencializar el desarrollo social y económico con el propósito de brindar una mejor calidad de vida a sus moradores; 4) Lograr una participación permanente de las entidades públicas y privadas que hacen parte de la Zona de Integración Fronteriza, llevando a cabo programas que fomenten su desarrollo; y 5) Contribuir en la Zona de Integración Fronteriza al libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como a agilizar los mecanismos migratorios y aduaneros entre otros”³⁹.

Los principales objetivos para las Zonas de Integración Fronteriza son:

“1) Fortalecer los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países miembros; 2) Dinamizar el intercambio económico y comercial, circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos; 3) Profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica; 4) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y sociales de utilidad común; y 5) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales”⁴⁰.

Los objetivos de las Zonas de Integración Fronteriza se enfocan en fortalecer la integración de las fronteras y también en crear formas de acercar las zonas

³⁹ Decisión 501, Artículo Cuarto, ver anexos

⁴⁰ Decisión 501, Artículo Quinto, ver anexos

fronterizas a los niveles promedio de desarrollo de las demás regiones, al interior de sus propios países, ya hasta hace unos pocos años el atraso de estas zonas se debía a una visión centralista de adjudicación de recursos, lejana a los sitios de toma de decisiones, lo que originó un desafortunado marginamiento a todos los niveles⁴¹.

Con la creación de esta Decisión lo que se pretendió fue crear un espacio donde se “ejecuten planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos⁴²”. Con estos aspectos el desarrollo comercial sólo es uno de los puntos que incurren en el mejoramiento de la calidad de vida regional, ya que las zonas fronterizas predominan dentro del mercado laboral y dentro de las costumbres productivas y el sector agropecuario, dejando pocas ganancias ya que el valor de producción es elevado.

Entre los objetivos que se destacan en la mencionada Decisión, está la distribución de funciones tendientes a promover la satisfacción de las necesidades básicas de fomento al crecimiento, modernización y diversificación de la producción de las zonas fronterizas con criterios de sostenibilidad ambiental⁴³.

1.4 NORMATIVIDAD APLICABLE A LAS ZONAS FRONTERIZAS COLOMBIANAS

La importancia de establecer procedimientos que permitan una real integración con los países vecinos, se consagra en la Constitución Política de 1991

⁴¹ Ricardo Montenegro Coral, *Fronteras e integración y normatividad...*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p 15.

⁴² Artículo Primero, Decisión 501

⁴³ Ricardo Montenegro Coral, *Fronteras e integración y normatividad...*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002, p 16.

en el Artículo 15, numeral 16, en el cual se designa al Congreso de la República la siguiente facultad:

“ARTICULO 150. Numeral 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.”

El concepto de las Zonas de Integración Fronteriza en la Decisión 501, establece la adopción a nivel binacional de los mecanismos apropiados para su realización, entre los cuales queda abierta en la Constitución Política la posibilidad de transferir algunas atribuciones a organismos internacionales, que puedan crearse de manera concreta para promover o consolidar la integración. Sin embargo este artículo restringe esta posibilidad a los temas económicos, dejando por fuera puntos importantes que rodean estas zonas, como el desarrollo regional, la prestación de los servicios públicos, la educación, la salud, etc.

El Artículo 289 de la Constitución Política de Colombia contempla que mediante ley, los alcaldes y gobernadores de los municipios y departamentos fronterizos, pueden realizar acuerdos con sus homólogos de los otros países, para promover el desarrollo del territorio a su cargo.

“ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e

integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente”.

Sin embargo la Ley 191 de 1995 en el Artículo Séptimo establece que los alcaldes o gobernadores pueden realizar acuerdos, pero con previa autorización de las Asambleas Departamentales o Consejos Municipales. En el caso de los alcaldes de municipios que pertenecen a las Zonas de Integración Fronteriza, estos deben pedir autorización previa al Concejo del Municipio al que representan y estos a su vez a la Asamblea Departamental, tal como lo consagra el parágrafo 1° del artículo anteriormente mencionado.

La Ley puede crear para las zonas fronterizas leyes con normatividad especial, tal como lo señala el Artículo 337 de la Constitución Política de Colombia.

“ARTICULO 337. La Ley podrá establecer para las zonas de fronteras terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo”.

1.4.1 Ley 191 de 1995 o Ley de Fronteras y su proyecto de reforma

La Ley de Fronteras o Ley 191 de 1995 está conformada por 57 artículos, distribuidos en 8 capítulos, los cuales tratan temas específicos como son: definición del régimen de cooperación e integración económica, educación, aspectos administrativos y estampilla prodesarrollo fronterizo. Por medio de esta Ley se pretende el desarrollo económico y el bienestar social de los habitantes de las zonas fronterizas y una mayor integración con los vecinos fronterizos.

Los principales objetivos de la Ley son: 1) La protección de los derechos humanos; 2) El fortalecimiento de la infraestructura; 3) La preservación y el aprovechamiento de los recursos naturales; 4) El mejoramiento de la prestación de

los servicios públicos; 5) La creación de incentivos económicos para nuevas empresas; 6) El mejoramiento de la salud y la educación; 7) El fortalecimiento y la capacitación de los recursos humanos por medio del crecimiento de las entidades territoriales y de los organismos del Estado que actúan en las zonas fronterizas.

En esta Ley se dictan disposiciones sobre las zonas de frontera, con la finalidad de promover y facilitar el desarrollo económico, social, científico, cultural y tecnológico. En estas zonas, Colombia se encarga de:

“1) Proteger los derechos humanos; 2) Mejorar la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades básicas de las comunidades fronterizas además de crear condiciones necesarias para el desarrollo económico de dichas zonas; 3) Construir y mejorar lineamientos para la integración fronteriza para que se puedan desarrollar actividades económicas, sociales y culturales, tales como salud, educación, transporte, telecomunicaciones; 4) Preservar y aprovechar de manera sostenible los recursos naturales y del medio ambiente; 5) Fortalecer las instituciones territoriales fronterizas y organismos del Estado que actúan en las zonas de frontera; y 6) Buscar cooperación con los países vecinos para el intercambio de pruebas judiciales y la integración de los organismos policiales y de seguridad, a fin de combatir la delincuencia internacional, para lo cual el país está obligado a celebrar tratados o convenios con los países vecinos”⁴⁴.

La Ley define Zonas de Frontera, a Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo y Zonas de Integración Fronteriza; la definición dada por la Ley de Fronteras de Zonas de Integración Fronteriza y la dada por la Decisión 501 son completamente compatibles y tienen como objetivo generar desarrollo regional en las fronteras comunes.

⁴⁴ Documentos para el desarrollo territorial N° 42, *Colombia y sus fronteras políticas de frontera, caracterización regional y socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*, Dirección y Desarrollo Territorial y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2001, p 10.

En lo atinente al régimen económico la ley establece incentivos, entre los cuales se destacan: 1) Los créditos para las micro, pequeña y medianas empresas; 2) La autorización a los departamentos para emitir bonos de desarrollo fronterizo destinados a financiar planes y programas de desarrollo industrial en las Unidades Especiales de Desarrollo Fronterizo; 3) La posibilidad de rebajar hasta en un 50% el porcentaje con base con el cual se cobra el impuesto al consumo de licores en estas unidades; 4) La reglamentación de operaciones con divisas; 5) La apertura de líneas de crédito en el Instituto de Fomento Integral para la reconversión industrial en las unidades; y 6) El otorgamiento de incentivos aduaneros y tributarios para la constitución o ampliación de empresas establecidas en las Unidades de Desarrollo.

En el área educativa se define que la cooperación con los países vecinos se oriente a: 1) Garantizar a los habitantes de frontera este derecho fundamental; 2) Promover el intercambio entre profesores y alumnos, tendiente a ajustar los programas de estudio y el reconocimiento de grados y títulos; y 3) Facilitar actividades conjuntas entre instituciones de educación superior, entre otras disposiciones.

Según el concepto del doctor Jorge Eduardo Ortiz, Presidente del Concejo Municipal de Pasto, el Departamento de Nariño sólo se ve beneficiado por la Ley de Fronteras, con el subsidio que da el Estado al transporte de gasolina, desde el Municipio de Yumbo (Valle del Cauca) donde se encuentra la estación de bombeo, hasta el departamento; la diferencia del precio de galón de gasolina comparada con otros departamento es bastante grande, ya que en Nariño el galón tiene un costo de \$ 5.500 y en otras partes de \$ 8.500 o más.

Para el doctor Ricardo Montenegro Coral esta Ley es amplia y generosa, pero faltan instrumentos efectivos para originar desarrollo económico y social en las

zonas fronterizas, ya que desconoce características importantes de las zonas mencionadas, así: 1) Es una recopilación de normas anteriores, como por ejemplo el establecimiento de líneas de crédito en condiciones especiales para el sector agropecuario, bonos de desarrollo fronterizo, etc., además de dejar vacíos normativos; 2) No conoce las diferencias de las fronteras y propone aplicar un modelo de desarrollo cimentado en exenciones arancelarias y tributarias que no ha dado resultados; y 3) Presenta propuestas ambiciosas y presupuestalmente altas como la construcción de infraestructura y dotación completa para puertos terrestres.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, se encuentran trabajando en el proyecto para una nueva Ley de Fronteras (proyecto de ley 165 de 2008), cuya idea es brindar a los habitantes de la zona una ley fuerte y sólida que no genere expectativas, sino que cumpla con sus aspiraciones⁴⁵. Al respecto el Doctor Ricardo Montenegro Coral resalta que este es un gran reto para la cancillería, pues se espera que la nueva ley supere las debilidades presentes en la Ley 191 de 1995 (Ley de Fronteras vigente en Colombia), es decir que establezca que todas las fronteras de Colombia son diferentes y por tanto no se les puede dar el mismo trato.

Los principales objetivos del proyecto de ley 165 de 2008 son:

“1) Promover el desarrollo económico, social, cultural y ambiental de las regiones fronterizas, así como su integración con los países vecinos; 2) Fortalecer el proceso de cooperación entre la región y los entes territoriales de manera que

⁴⁵Presidencia de la República Colombia, Secretaría de Prensa, Gobierno y congreso preparan reforma a la ley de fronteras, afirma Director del Plan Fronteras, en <http://webpresidencia.gov.co/sp/2008/julio/15/11152008.html>

permita el desarrollo armónico de las mismas; y 3) Promover la eliminación de las barreras al comercio y la integración de los pueblos fronterizos”⁴⁶.

El proyecto de ley contempla cinco temas específicos que son: 1) Definiciones; 2) Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo; 3) Cooperación e integración fronteriza; 4) Régimen especial de desarrollo fronterizo; y 5) Protección de las etnias.

La Política Nacional de Integración y Desarrollo Fronterizo, establece que: “El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación, al año siguiente de la promulgación de esta ley, deberá formular una Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronteriza; para esta política el gobierno nacional podrá establecer regímenes especiales de promoción y creación de empresas binacionales y multinacionales de integración fronteriza. Se creará como órgano consultivo del gobierno nacional para la formulación, evaluación e implementación de políticas fronterizas, un Consejo de Gobernadores de Frontera”⁴⁷.

Dentro del tema de la Cooperación e Integración Fronteriza se otorga el deber de realizar Proyectos de Integración Binacional, encabezados por los alcaldes y gobernadores que hacen parte de los departamentos fronterizos, con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Departamento Nacional de Planeación. Los proyectos deben estar encaminados a mejorar la competitividad de las zonas fronterizas en temas económicos, de transporte, energéticos, sociales, culturales, turísticos, ambientales y de integración regional y transfronteriza.

⁴⁶ Observatorio legislativo, *Régimen de fronteras*, Bogotá, 2009, Boletín N° 122, p 5.

⁴⁷ *Ibíd*em

Dentro del Régimen Especial de Desarrollo Fronterizo se encuentran medidas especiales para el desarrollo fronterizo, en las siguientes áreas: 1) Fomento económico y financiero. El Ministerio de Agricultura debe crear áreas de desarrollo rural para apoyar dinámicas de ordenamiento social y ambiental; 2) Desarrollo social. Se debe poner como condición a las empresas ubicadas en las Regiones Especiales Fronterizas, que el 40% de sus empleados sean nativos o personas residentes en la zona; 3) Educación. Se debe promocionar el intercambio estudiantil y la adopción de modelos pedagógicos flexibles, con el objetivo de mejorar el nivel educativo en las Regiones Especiales Fronterizas; 4) Acuerdos internacionales y comercio. Se deben desarrollar políticas para el transporte binacional fluvial y terrestre de pasajeros y mercancías, para lo cual se hace necesario promover convenios y acuerdos para que el servicio sea prestado por empresas de los departamentos fronterizos; 5) Desarrollo ambiental turístico y cultural. Se deben aplicar normas ambientales del sistema de parques nacionales, teniendo en cuenta que los departamentos fronterizos son ricos en flora y fauna; y 6) Minas y energías. Se deben realizar interconexiones a los sistemas eléctricos nacionales.

El último tema que desarrolla el proyecto de ley 165 de 2008 es la protección étnica, para la cual el Ministerio del Interior debe crear una ley para: 1) Mejorar su calidad de vida; 2) Proteger su cultura; 3) Crear programas de cooperación con los países vecinos; 4) Apoyar los planes de vida de los grupos que compartan territorio con otros países; y 5) Fomentar actividades económicas tradicionales y esquemas especiales⁴⁸; porque según cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP)

⁴⁸ *Ibidem.*, p 8.

el 31% de la población que vive en los departamentos de frontera, pertenece a una comunidad indígena o étnica minoritaria⁴⁹.

Las zonas fronterizas colombianas se verán beneficiadas con la reforma de la Ley de Fronteras, ya que su objetivo principal será el desarrollo de estas zonas del país que tradicionalmente han tenido bajos niveles de desarrollo por el abandono estatal a que se han visto sometidas. Es de gran importancia mencionar que una vez sancionada la nueva ley, el Departamento Nacional de Planeación deberá realizar una política nacional de integración y desarrollo fronterizo, con la cual se beneficiarán las fronteras en gran medida, porque los proyectos estarán dirigidos a mejorar el nivel de vida de los habitantes del sector, en temas tales como promoción de la educación, el fomento económico, el desarrollo social; y la protección étnica, entre otros.

1.4.2 Plan Fronteras

El Plan Fronteras se creó mediante decreto por el expresidente Álvaro Uribe Vélez (2002–2010), y estuvo dirigido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con el objetivo de llegar a las zonas fronterizas que por lo general se encuentran en lugares apartados del centro del país.

El Plan se desarrolló realizando visitas a pequeñas comunidades como veredas o corregimientos, por parte de grupos de personas que efectuaba inspecciones, hablaba con la comunidad y definía las necesidades fundamentales del lugar, para que a la visita del canciller, las necesidades fueran presentadas de

⁴⁹ Instituto de Ciencia Política Hernán Echeverría Olózoga, *Régimen de Fronteras*, http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin_122

una manera clara y ágil. Desde Bogotá se monitoreó el desarrollo del programa a las poblaciones visitadas, por medio de las autoridades locales.

Los recursos para realizar estos programas de desarrollo provenían de la programación anual de inversión, y de entidades privadas como Fundación Corona, HDL Expres y Foto Japón. Los proyectos realizados fueron desde comedores comunitarios escolares, hasta la construcción de una pequeña hidroeléctrica.

Como en las regiones fronterizas se presenta gran atraso social, económico, educativo, de salubridad, etc., en relación al resto del territorio nacional, el gran reto del Plan Fronteras fue disminuir la brecha existente con una obtención notoria de resultados. En el campo de la educación por medio del Programa Nacional de Alfabetización entre los años 2003 y 2010 el Departamento de Nariño obtuvo 98.695 alfabetizados, Magdalena 90.340, Sucre 44.048, Antioquia 43.199, Córdoba 40.641. etc⁵⁰.

En entrevista efectuada al economista Andrés Goyes, Secretario de Planeación del Municipio de Ipiales, éste manifestó que la entidad territorial se vio beneficiada por el Plan Fronteras, sobre todo en áreas rurales como el corregimiento de La Victoria, en los siguientes sectores: 1) Medio ambiente y recursos naturales; 2) Educación con el mejoramiento de la infraestructura de los centros educativos y el financiamiento de las matrículas; 3) Infancia y familia; 4) Infraestructura de transporte y salud, con proyectos como la inclusión de su acueducto en el Plan Departamental de Agua y mejoramiento de las vías rurales del municipio, la construcción de un hospital de primer nivel y un puesto de salud. Los

⁵⁰Ministerio de Educación, República de Colombia, "*Nariño, ejemplo nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*", en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-170729.html>

responsables del desarrollo de estos proyectos fueron la Gobernación de Nariño y la Alcaldía Municipal de Ipiales⁵¹.

1.4.3 Plan Fronteras para la Prosperidad

Es el Programa para las Fronteras desarrollado por el Presidente Juan Manuel Santos, iniciado por la inexistencia de una política integral para las zonas fronterizas, ya que actualmente un 90% de los municipios fronterizos presenta necesidades básicas insatisfechas. El Plan Fronteras para la Prosperidad es liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, con la intención de priorizar el desarrollo social y económico de las fronteras terrestres y marítimas y trabaja coordinadamente con los departamentos y alcaldías municipales de los territorios fronterizos.

Este plan busca mejorar la capacidad institucional, respondiendo de manera estratégica, integral, adecuada y oportuna a los retos que se presentan diariamente en las regiones fronterizas⁵² y pretende disminuir la brecha económica que existe con las demás regiones del país, generando oportunidades económicas y promoviendo la inclusión social.

Sus principales objetivos son: “1) Desarrollo sustentable, para tratar de satisfacer las necesidades actuales; 2) Desarrollo humano, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las poblaciones vulnerables; 3) Política pública diferencial, con la cual la cancillería reconoce la heterogeneidad de las fronteras, por ese motivo el tratamiento es diferente para cada una; 4) Enfoque local y sostenible en el desarrollo del plan, en cada frontera intervienen las autoridades locales y

⁵¹ Cuadro de listado de proyectos de la Cancillería colombiana realizados en el corregimiento de La Victoria, municipio de Ipiales.

⁵² Ministerio de Educación, República de Colombia, “Nariño, ejemplo nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos”, en <http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-170729.html>

sociales para que los proyectos se desarrollen exitosamente; 5) Amplia participación de los gobiernos nacionales, departamentales y municipales, para que trabajen mancomunadamente en el desarrollo de los proyectos, así como de empresas privadas y públicas; 6) Coordinación y liderazgo central, con visión local del Ministerio de Relaciones Exteriores que es el articulador de las demás entidades del gobierno, teniendo en cuenta las políticas y programas que están en desarrollo”⁵³.

Para el desarrollo de este Plan se dividen las zonas fronterizas colombianas en 13 subregiones⁵⁴, en cada una de ellas se organizan mesas en la que están presentes los representantes de las instituciones, autoridades nacionales, regionales y locales, representantes del sector público y privado, y organismos de cooperación multilateral. Cada mesa realiza políticas públicas, programas y proyectos sociales, y hace el seguimiento de la ejecución de los mismos; hay mesas especiales que manejan los temas de comunidades indígenas y afrocolombianas.

Las fases de ejecución del Plan Fronteras para la prosperidad por cada subregión son las siguiente: 1) Identificación de los actores; 2) Evaluación social; 3) Definición de la línea de acción; 4) Formulación de proyectos; 5) Evaluación técnica de los proyectos; 6) Gestión y consecución de los recursos; 7) Procesos de consulta previa y socialización de programas y proyectos; 8) Formalización de acuerdos; 9) Ejecución y seguimiento; 10) Implementación de esquemas de sostenibilidad; y 11) Evaluación del Plan Fronteras para la Prosperidad.

⁵³ *Ibidem*

⁵⁴ Frontera con Venezuela: Alta Guajira, Serranía de Perijá, Catatumbo, Andina, Orinoquia, Pacífica. Frontera con Brasil: Amazónica. Frontera con Perú: Amazónica. Frontera con Ecuador: Amazónica, Pacífica, Andina. Frontera con Panamá: Pacífica. Frontera Insular: San Andrés y Providencia.

El Plan cuenta con una estrategia que se denomina “Proyectos de Impacto Rápido”, la cual consiste en ejecutar proyectos que se encuentran estancados por falta de recursos, con esto se pretende crear confianza con las autoridades locales. En la actualidad se llevan a cabo dos proyectos en el Departamento de Nariño: uno en el Municipio de Cumbal que consiste en la electrificación del Resguardo Indígena de Mayasquer (Los Pastos); y otro en los Municipios de Tumaco y Barbacoas, donde se realizan comedores escolares para la comunidad indígena Awá.

En entrevista realizada a la ingeniera Patricia Urbano, Directora de la Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Nariño, ésta manifestó que el Plan Fronteras para la Prosperidad solamente opera de las fronteras hacia adentro, es decir que sólo funciona en las zonas de fronteras de Colombia. Se hizo un ejercicio por parte del Plan Fronteras para la Prosperidad y la Oficina de Cooperación Internacional de Nariño, desde mediados del año 2010 hasta el año 2011, en el cual se caracterizaron 5 zonas, período durante el cual se visitó dos o tres veces cada territorio, se realizaron proyectos, se validaron prioridades, etc.

Los territorios son:

1. Tumaco, que trabaja con la Agencia de Desarrollo Económico del Pacífico Sur, ADEPAS, instancia creada por la Gobernación de Nariño en período 2008–2011, para gestionar los proyectos de la región pacífica, encargada de coordinar el diálogo con los actores de Esmeraldas en los procesos del Área Estratégica de Desarrollo binacional; mismos actores que participan en el Foro Binacional del Pacífico.

2. Pueblo indígena Awá, que habita en los municipios de Barbacoas, Ricaurte y Mallama, cuyas reuniones se realizan en El Diviso, corregimiento de Barbacoas. Se trabaja en talleres de priorización, especialmente con las asociaciones de segundo nivel; con ellos se realizan proyectos muy importantes, como: la construcción de 18 comedores escolares para prevenir problemas de deficiencia alimentaria, garantizar el acceso a la educación y tratar de gestionar recursos para el año 2012 con el objetivo de brindar energía y agua potable a los centros escolares. La energía es de vital importancia para este pueblo para el mantenimiento de los alimentos y las vacunas, las cuales se descomponen porque no hay donde refrigerarlas.

3. La zona de Ipiales, denominada “frontera comercial”, donde se realizaron reuniones con actores que trabajan el comercio fronterizo binacional, donde se presentan necesidades particulares muy difíciles de resolver, asociadas a acuerdos bilaterales firmados por Colombia con la Comunidad Andina, que generan obligatoriedad y que afecta a los comerciantes de frontera. La Gobernación de Nariño estableció una zona franca para la comercialización de hortalizas como el brócoli, considerando que es benéfica para los campesinos de la zona porque fortalece la competitividad a nivel productivo para el desarrollo fronterizo, además de incentivar un renglón productivo para el departamento.

4. Zona del pueblo de Los Pastos, territorio indígena donde se realizaron reuniones en tres o cuatro oportunidades con todos los cabildos, donde se identificaron prioridades en temas productivos, culturales, sociales y educativos; y se levantó la respectiva agenda de trabajo; y

5. Jardines de Sucumbíos, donde se llevaron a cabo dos reuniones, se realizó el trabajo de manera integral y se focalizaron prioridades.

El Plan Fronteras para la Prosperidad efectuó en Bogotá en Noviembre de 2011, un ejercicio con la presencia de actores de las diferentes zonas de frontera, para priorizar proyectos de adjudicación de recursos provenientes de las regalías del año 2012. El Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo, FONADE y al Ministerio de Hacienda que financian el proyecto, con el apoyo de diferentes ministerios, dar prioridad para el desarrollo de los planes específicos que se llevan a cabo en la frontera colombo-ecuatoriana.

La ingeniera Patricia Urbano, considera que el Plan Fronteras para la Prosperidad es pertinente y muy bien diseñado, porque respeta la voz de los actores locales y los técnicos realizan un papel muy importante al dar a conocer las prioridades de la región a las autoridades respectivas.

1.5 POLÍTICAS DEL DEPARTAMENTO DE NARIÑO PARA LA ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

El Plan de Desarrollo del periodo 2008–2011 de la Gobernación de Nariño, delegó a la Oficina de Cooperación Internacional, la misión de fortalecer la hermandad con Ecuador, por medio de programas y proyectos de desarrollo en la región fronteriza binacional. Las estrategias que se desarrollaron a largo y mediano plazo durante la administración de Antonio Navarro Wolf, gobernador de Nariño fueron:

1. “Realizar una participación activa en las instancias y escenarios de las relaciones entre Colombia y Ecuador.

2. Identificar los intereses comunes para los gobiernos territoriales y habitantes de la región fronteriza colombo ecuatoriana; y la creación de asociaciones entre los departamentos fronterizos.
3. Impulsar los procedimientos de conocimientos y formación sobre la legislación fronteriza y los acuerdos bilaterales que regulan la relación entre Colombia y Ecuador, especialmente a los funcionarios para realizar trámites a lado y lado de la frontera.
4. Implementar una estrategia regional de cooperación internacional bifronteriza y de fortalecimiento institucional para realizar adecuadamente la gestión.
5. Realizar encuentros binacionales culturales colombo-ecuatorianos.
6. Formulación y avance de la ejecución del plan que promueve el desarrollo turístico para la Zona de Integración Fronteriza.
7. Articulación de alianzas para promover la inversión turística en territorios de frontera con intercambio de experiencias y fortalecimiento de lazos de unión con el Ecuador.
8. Apoyar planes de desarrollo social para comunidades indígenas y afrodescendientes.
9. Diseñar el plan de desarrollo fronterizo.
10. Apoyar el desarrollo binacional de las culturas ancestrales y el desarrollo integral del territorio.
11. Impulsar asociaciones binacionales de municipios y regiones de frontera y procesos binacionales en planificación y análisis político del territorio, seguimiento y evaluación de proyectos.
12. Capacitación en derechos y fortalecimientos de redes sociales fronterizas, marcos de protección de problemas estructurales del conflicto armado”⁵⁵.

La ingeniera Patricia Urbano, Directora de la Oficina de Cooperación Internacional del departamento de Nariño, informó que se trabajó en todas las

⁵⁵ Estrategia Regional para la Cooperación Internacional Nariño, 2008–2011

estrategias planteadas anteriormente, cumpliendo con el objetivo de impulsar el desarrollo fronterizo; sin embargo es necesario que las posteriores administraciones continúen con los planes desarrollados durante la presente vigencia, para asegurar la culminación de los proyectos con éxito. Se debe tener en cuenta que algunos programas deben ser arraigados culturalmente en los habitantes de frontera, es decir que se vuelvan parte de sus costumbres y su educación, pues así no será necesaria una institución que permanentemente los promueva.

Para concluir este capítulo se puede decir que las fronteras son el eje de los procesos de integración económica y social, ya que por ellas pasan productos que son objeto de importaciones y exportaciones, hacia su destino final que generalmente son ciudades que poseen grande y mediana industria y se encuentran ubicadas en el centro de los respectivos países; y que también se abastecen en ella los pequeños comerciantes del sector de productos para el comercio informal. La integración social se realiza por medio de las relaciones cotidianas que viven los habitantes de las ciudades y poblaciones fronterizas.

Es por esto que a lo largo de este capítulo se realiza un análisis de la evolución del concepto de frontera y las normas que la regulan, emanadas de la Comunidad Andina, el gobierno central colombiano y el departamento de Nariño; para poder resaltar el importante desarrollo que estas áreas han tenido, en un periodo aproximado de diez años, mediante la creación de acuerdos binacionales fronterizos de iniciativa pública y privada, como se analiza en el siguiente capítulo.

El desarrollo de la normatividad andina que crea la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo en las Zonas de Integración Fronteriza, lastimosamente no ha sido aprovechado al máximo, especialmente por el

desconocimiento de las Decisiones Andinas por parte de las autoridades locales; principalmente los alcaldes, quienes desconocen la facultad constitucional para adelantar con entidades territoriales limítrofes del país vecino, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario⁵⁶; y a pesar de que sus municipios hacen parte de dicha zona, no se benefician por hacer parte de ella, bien sea porque estas localidades se encuentran ubicadas bastante lejos del cordón fronterizo, o por falta de iniciativas de las cancillerías, para realizar actividades binacionales.

Sin embargo el Ministerio de Relaciones Exteriores se encuentra ejecutando planes de gran utilidad para las poblaciones colombianas de los límites fronterizos del país hacia adentro, desconociendo las necesidades binacionales y a pesar de que Colombia tiene una Ley de Fronteras, ésta no ha sido de mucha utilidad, ya que como se menciona en el desarrollo del tema, tiene falencias y vacíos normativos, y no reconoce la heterogeneidad de las fronteras. Desde el año 2008 se está tramitando la reforma de esta Ley en Congreso de la República pero hasta hoy no ha dejado de ser un proyecto.

Una vez realizado el análisis fronterizo y su desarrollo se pasa a abordar los principales temas que han afectado la frontera colombo-ecuatoriana y sus relaciones diplomáticas, así como también las comisiones que regulan el tema, los acuerdos y proyectos fronterizos.

⁵⁶ Artículo 289 de la Constitución Política de Colombia.

CAPITULO SEGUNDO

2. RELACIONES BINACIONALES FRONTERA ECUADOR-COLOMBIA EN LA INTEGRACIÓN ANDINA

En este capítulo se analizan las relaciones fronterizas colombo ecuatorianas más importantes a lo largo de los últimos diez años, y sus principales características, tanto a nivel de capitales como de provincia. El estudio que se hace a continuación es exclusivamente de los fenómenos que caracterizan la frontera, las comisiones que la regulan, las modificaciones que han tenido y los principales acuerdos binacionales que se han suscrito. También se hace un recuento de los flagelos que han afectado a Colombia durante este período y que han incidido negativamente en las relaciones de ambos países.

2.1 LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA

Ecuador y Colombia comparten aproximadamente 586 kilómetros de frontera, entre las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, y los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo, región que se caracteriza por ser poco poblada, presentar altos índices de pobreza, déficits en servicios públicos, infraestructura deficiente, problemas sociales y poca presencia estatal; pero que posee una gran riqueza cultural, por contar con diez grupos étnicos que aún conservan su propio idioma⁵⁷.

Sucumbíos, considerada la provincia amazónica y petrolera por excelencia; Esmeraldas, con puertos marítimos que comunican el Ecuador con el resto del mundo y enormes recursos forestales, es la provincia fronteriza más antigua, creada

⁵⁷ S. Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...* p. 48.

en 1861; y Carchi, provincia reconocida por su producción agropecuaria y por el comercio que pasa por la carretera interamericana⁵⁸.

El departamento de Nariño, se caracteriza por su producción agrícola y ganadera y cuenta con la ciudad de Tumaco, considerada como el segundo puerto colombiano sobre el Océano Pacífico; y el departamento de Putumayo, que hace parte de la zona amazónica y cuya economía se basa en la explotación petrolera y agrícola.

La investigación de esta tesis se enfoca en la frontera andina colombo-ecuatoriana (provincia del Carchi y departamento de Nariño), donde se encuentra ubicado el Puente Internacional de Rumichaca, principal paso fronterizo, por donde se lleva a cabo el mayor intercambio comercial de los dos países; además de ser la zona con mayor presencia estatal, la más poblada y relativamente desarrollada, lo que la convierte en el territorio más seguro para realizar la presente investigación.

En el ámbito andino de la frontera colombo-ecuatoriana habita el pueblo indígena de Los Pastos, que mantiene estrechos lazos transfronterizos con las poblaciones vecinas, algunos rasgos culturales y prácticas tradicionales; que por su alto nivel de aculturación, la pérdida de su dialecto y la no diferenciación entre los pobladores del Carchi y de Nariño, se confunde con los habitantes mestizos de esta región⁵⁹.

La frontera terrestre colombo-ecuatoriana que se definió por medio del Tratado Suárez-Vernaza el 15 de Julio de 1916, tiene una longitud cercana a los 586 kilómetros. Las negociaciones para establecerla implicaron un largo proceso que se

⁵⁸ *Ibíd*em

⁵⁹ Socorro Ramírez, *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas, en la integración y el desarrollo social fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006, p 143 - 144

inició en 1830 con la disolución de la Gran Colombia y se extendió hasta 1916, cuando se llegó a un acuerdo sobre su delimitación. El tratado tiene como objetivo establecer la línea de frontera entre los dos países y fijar la distribución de las islas ubicadas desde de la bahía de Güepí, hasta la desembocadura del río Mataje en el Océano Pacífico; y reconocer para los dos países a perpetuidad, el derecho a la libre navegación por los ríos comunes⁶⁰. La frontera marítima se definió el 23 de agosto de 1975 por medio del Tratado Liévano Aguirre-Lucio Paredes, compartiendo 707 kilómetros de área marina y submarina.

En el ámbito andino de la frontera es decir entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño, se comparte el río Carchi o Guaítara que ha servido como frontera natural desde 1538, según lo establecido por Francisco Pizarro⁶¹.

2.2 CARACTERÍSTICAS

A continuación se hace un análisis detallado de las principales características sociales, económicas, políticas, jurídicas y culturales que han incidido en el desarrollo de esta región.

2.2.1 El narcotráfico colombiano y su incidencia en la frontera

El auge del narcotráfico en Colombia tuvo origen en la década de los 80, liderado por los carteles de Medellín y Cali, cuyos cabecillas fueron Pablo Escobar y los Hermanos Gilberto y Miguel Rodríguez Orejuela; a partir de entonces en Colombia se desencadenó una ola de violencia sin precedentes, entre grupos de narcotraficantes, paramilitares y guerrilla, por el control de las zonas cocaleras.

⁶⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores, Tratados, en <http://www.cancilleria.gov.co>

⁶¹ Socorro Ramírez, *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas...*, 143 - 144

El narcotráfico se convirtió en el factor que más alteró e influyó en el conflicto armado, ya que los dineros provenientes de la droga empezaron a fortalecer financiera y militarmente a los grupos insurgentes (guerrilla y paramilitares), originando su crecimiento y expansión geográfica, fortaleciendo su capacidad de combate y convirtiéndose en la principal fuente de financiación para los paramilitares y la guerrilla. Las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, tomaron el control de la producción desde 1990 y realizaron su distribución a otros países por medio de los carteles emergentes.

Mencionar el narcotráfico colombiano como una de las características fronterizas es muy importante, porque la gran producción de cocaína de las últimas décadas se trasladó a los departamentos de Nariño y Putumayo, debido a la persecución de las autoridades a los grandes carteles, lo que produjo su desarticulación, dando origen a pequeños productores, que buscaron lugares estratégicos donde ubicarse; llegando así a los territorios fronterizos, aprovechando su ubicación geográfica, la débil presencia de las autoridades estatales y utilizando a su favor las condiciones climáticas y logísticas, así como la facilidad de exportación de los estupefacientes y la importación de varios suministros⁶²,

Por este motivo comienzan las migraciones de campesinos ecuatorianos hacia el Putumayo, debido a la enorme demanda de mano de obra vinculada con el cultivo y el procesamiento de la coca. Esta actividad transformó la vida de los campesinos, pues si bien las ganancias obtenidas eran altas, fueron acusados de ser colaboradores de la guerrilla; quedando demostrado así que los problemas

⁶² S. Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*, 67.

internos colombianos dejaron consecuencias negativas a los habitantes y ciudades de la frontera.

La presencia de la insurgencia colombiana y el narcotráfico se acrecentó a lo largo de la frontera colombo-ecuatoriana, debido a las siguientes razones: 1) En la década de los 80 la guerrilla se sintió perseguida y decidió hacer una expansión territorial; 2) La ubicación de grupos paramilitares en esta zona con la intención de disminuir a la guerrilla; y 3) Que los grupos insurgentes se desplazaron a lugares remotos, debido a las políticas nacionales colombianas⁶³ para la recuperación de la paz.

“Ecuador presenta importantes intereses para el complejo narcótico, es importante destacar que Ecuador históricamente nunca ha sido un país productor de drogas, sino que cumple tres funciones en distintos planos de esta industria: 1) Ecuador funciona como punto de tránsito, se calcula que alrededor del 40% de la cocaína producida en Colombia sale hacia Ecuador para luego ser transportada a los mercados de consumo, principalmente por los puertos del Pacífico; 2) Ecuador se encuentra fuertemente involucrado en el tráfico de precursores químicos; y 3) Ecuador sirve para lavar el dinero ilegal, especialmente desde la dolarización de su economía.”⁶⁴.

El Ecuador se encuentra en medio de los dos mayores productores de clorhidrato de cocaína de América Latina, Colombia y Perú; las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC, aprovechado esta coyuntura, tomaron el control de su producción desde 1990 y realizan la distribución a otros países por medio de los carteles emergentes.

⁶³ *Ibidem.*, p. 72.

⁶⁴ *Ibidem*

“Las redes de narcotráfico llevan el producto a través de las carreteras ecuatorianas, almacenan la droga y luego la sacan por dos rutas a los Estados Unidos; una es Ecuador-Centro América, y la otra directamente a México, donde los carteles de Sinaloa, Juárez, Golfo, Tijuana, Zetas y Familia Michoacana principalmente, se encargan del envío a Norteamérica. Desde Colombia se trafica también a través de Maicao a Europa y a Centroamérica, y de allí mandan la droga a los EEUU. El alcaloide también llega al Ecuador desde el Perú, sobre todo a la parte sur. Desde el vecino país sale además la droga con dirección a Chile, Bolivia, Argentina y Brasil, estos dos últimos, considerados el primero y el segundo país en el consumo de droga a escala regional”⁶⁵.

En la zona fronteriza tanto Ecuador como Colombia tienen una dinámica de exclusión, la cual produjo un sinnúmero de efectos transfronterizos causados por el conflicto interno colombiano. Los grandes damnificados de estas medidas estatales fueron los campesinos, quienes se encuentran débilmente integrados al Estado de derecho de sus países, situación que se ve reflejada en la débil cobertura de servicios básicos. Precisamente a causa de este abandono estatal, los grupos guerrilleros se asientan en estas zonas apropiándose de ellas.

2.2.2 Inseguridad en el Ecuador

La situación interna que vive Colombia, incide negativamente en la seguridad de la frontera norte ecuatoriana, afectando la paz y la seguridad de ese país. En un afán por detener la violencia y las actividades ilícitas que violan los principios del derecho internacional, en particular el respeto a la soberanía de los Estados, Colombia ha expresado la necesidad de profundizar los procesos de acercamiento y diálogo, como medida para fomentar la confianza y la seguridad, que permitan

⁶⁵ “Rutas de la droga en Latinoamérica”, en Hoy, Quito, 1° de abril de 2011, en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rutas-de-la-droga-en-latinoamerica-467236.html>

superar o ubicar en una perspectiva más favorable la complejidad del problema que atraviesa dicho país; con el propósito de mejorar las relaciones binacionales, que se dificultan en diversas áreas de la frontera por no existir presencia legal de ambos países, lo cual hace difícil la aplicación de los acuerdos vigentes⁶⁶.

El 10 de junio de 2011, en la localidad ecuatoriana de Puerto El Carmen, Provincia de Sucumbíos, Colombia y Ecuador suscribieron un Programa de Acción Binacional para fortalecer la seguridad del área fronteriza, documento que fue firmado por los Ministros de Defensa de Colombia, Rodrigo Rivera y de Ecuador, Javier Ponce. El acuerdo tiene por objetivo elevar el nivel político y estratégico de la relación binacional en materia de seguridad y adoptar medidas para regular la actuación de las Fuerzas Armadas y la Policía frente a los pobladores del área limítrofe en cuanto a los derechos humanos y el impulso de proyectos sociales⁶⁷.

Se espera que una vez ejecutado este acuerdo y los que hacen parte de la COMBIFRON, lleguen a su fin los enfrentamientos entre militares ecuatorianos y la guerrilla colombiana, que se producen en la frontera norte del Ecuador. En el año 2010, se registraron 5 combates donde murieron el mismo número de insurgentes, los cuales pusieron en peligro la vida de los habitantes del sector, y además, se decomisaron 14 armas de fuego y 6.847 municiones. El Ejército, como parte de las Fuerzas Armadas, responsable de la protección de las áreas estratégicas del país,

⁶⁶ RESDAL, Red de defensa y seguridad de América Latina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Compromisos internacionales y medidas de confianza mutua, en <http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap7.htm>

⁶⁷ "Colombia y Ecuador suscriben plan para fortalecer la seguridad fronteriza", en El Comercio, Quito 10 de Junio de 2011, en http://www.elcomercio.ec/seguridad/ColombiaEcuadorplan_seguridad_fronteriza_0_496750402.html

ha participado en 11 operaciones y 199 acciones tácticas con 15.247 efectivos, garantizando así la seguridad y el flujo de los recursos vitales⁶⁸.

La violencia y la inseguridad ha traspasado la frontera norte ecuatoriana llegando prácticamente a todo el país, puesto que los asesinatos, el sicariato, los robos, los secuestros, la amenaza del crimen organizado y las mafias internacionales acosan a los ciudadanos, tanto en las áreas rurales como urbanas. La violencia en el Ecuador no sólo deja víctimas nacionales, sino que también han sido asesinadas personas que viven en calidad de refugiadas.

Las ciudades de Quito, Guayaquil y Manta son las más azotadas por un nuevo tipo de delito llamado “**secuestro express**”, el cual es extorsivo, premeditado y se realiza de forma aleatoria sin conocimiento de a quién se secuestra, especialmente cuando las víctimas abordan taxis; es de corta duración y el fin delictivo es obtener de la víctima todo el dinero posible, ya sea de sus cuentas bancarias o el efectivo que su familia pueda reunir en pocas horas, para respetar su vida, delito que es fácil de confundir con un asalto común⁶⁹. Otra modalidad de secuestro que se viene realizando es el casero, que se caracteriza por pedir pequeñas sumas de dinero a las familias de las víctimas, cifras que van de US \$ 1.000 a US \$ 3.000, por las cuáles nadie se atrevería a poner en juego la vida de un familiar denunciando el delito a la Policía.

⁶⁸ “6.847 municiones decomisó el Ejército en 12 meses”, en El Comercio, Quito 12 de Abril de 2011, en http://www.elcomercio.ec/seguridad/municiones-decomiso-Ejercito-meses_0_461353886.html

⁶⁹ “Aumenta secuestro express”, en Hoy, Quito, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/aumenta-secuestro-express-380543.html>

El liderazgo de colombianos en los últimos secuestros de ecuatorianos preocupa a la Policía de ese país, que busca alianzas con su homóloga colombiana, para dismantelar las bandas organizadas que operan dentro del Ecuador. Los secuestros no sólo están siendo manejados internamente por colombianos, sino que las cabezas delincuenciales manipulan bandas mixtas conformadas por ecuatorianos y colombianos domiciliados en Colombia, y algunas de las negociaciones para la liberación de secuestrados son realizadas desde celulares colombianos⁷⁰.

La mayoría de los secuestros son realizados por delincuencia común, pero se hacen pasar por organizaciones subversivas colombianas como las FARC, frentes guerrilleros o nueva guerrilla colombiana, con la finalidad de infundir temor a sus víctimas.

2.2.3. Las consecuencias del plan Colombia en la frontera colombo ecuatoriana

El expresidente colombiano Andrés Pastrana Arango, viajó a Estados Unidos en el año 1998, con la intención de conseguir ayuda para llevar a cabo el proceso de paz, planteando como una opción el Plan Colombia que era una estrategia de ayuda económica y social para las áreas rurales del país y a finales de ese año se firmó un acuerdo bilateral con el objetivo de establecer mayor cooperación militar entre los dos países⁷¹. A mediados del año 2002 la ayuda norteamericana para el plan se

⁷⁰ Desde Colombia se están manejando los secuestros”, en El Universo, Quito, 12 de Octubre de 2009, en <http://www.eluniverso.com/2009/10/13/1/1447/desde-colombia-estan-manejando-secuestros.html>

⁷¹Yamile León Vargas, *La Ayuda de Estados Unidos a Colombia después del 11/9*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005, p 17.

amplió para la lucha contra los grupos colombianos al margen de la ley, puesto que hasta ese momento sólo era destinada para la lucha antinarcóticos⁷².

Según el Departamento Nacional de Planeación, el Plan Colombia tenía cuatro objetivos principales: 1) Proceso de negociación política del conflicto; 2) Estrategia de lucha contra las drogas psicoactivas; 3) Recuperación económica y social; y 4) Fortalecimiento institucional y desarrollo social.

La ayuda fundamental del plan se orientó al apoyo militar y antinarcóticos, utilizando para combatir los cultivos ilícitos, fumigaciones aéreas con glifosato, que generaron problemas de salud a los habitantes de la zona y graves daños al medio ambiente. Sin embargo en marzo de 2003 el gobierno del expresidente Álvaro Uribe Vélez anunció que las fumigaciones aéreas se hacían más agresivas pues utilizarían una mayor cantidad de glifosato (se incrementó de 8 a 10.4 litros por hectárea)⁷³.

Entre las zonas más afectadas se encuentran los departamento de Nariño y Putumayo, considerados como el epicentro de las actividades ilícitas del narcotráfico bajo el control de la narcoguerrilla y el territorio que comprende la frontera colombo ecuatoriana; que constituye la franja de mayor importancia para la aplicación de las estrategias antinarcóticos dirigidas por los Estados Unidos, debido a que son territorios en los que tradicionalmente proliferan los cultivos ilícitos⁷⁴.

Como parte de la estrategia del Plan Colombia y en respuesta al incremento de la violencia en las provincias fronterizas, el Estado ecuatoriano establece una

⁷² Op. Cit. p 27.

⁷³ "Ecuador quiere analizar químicos de fumigaciones", en El Universo, Quito, 19 de abril de 2003, en <http://www.eluniverso.com/2003/04/19/0001/8/FC3C86834AD74048955EE7FCEA200445.htm>

⁷⁴ Consuelo Ahumada Beltrán y otros, *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*, Bogotá, CEJA Centro Editorial Javeriano, 2004, p 57.

política de militarización de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, con la intención de brindar control y seguridad a toda la población de la línea limítrofe⁷⁵.

Existe una tensa situación de frontera entre los dos países y debido a ello el procesos de integración regional se ve afectado de manera negativa, más aun cuando es tan difícil mantener el control total y absoluto sobre el área fronteriza, ya que la mayor parte corresponde a zona selvática.

Las fumigaciones en el área trajeron como consecuencia que los campesinos colombianos se trasladaran al Ecuador y continuaran en ese país con la siembra de cultivos ilícitos, debido a las ganancias que esta actividad genera, además de que no existe en la zona presencia estatal, que los incentive y les subsidie otro tipo de actividad económica.

Uno de los más graves problemas que dejó el Plan Colombia en la zona fronteriza y sobre todo en el territorio ecuatoriano, fue el desplazamiento ocasionado por la guerra interna que vive Colombia, la cual creció al cumplirse los objetivos del Plan Colombia de combatir la violencia; además de sufrir una crisis medio ambiental, de salubridad y económica debido a las fumigaciones con glifosato, con el objetivo de combatir el narcotráfico, que causa graves daños colaterales.

Las campañas de aspersión dejaron grandes consecuencias negativas para el medio ambiente y la salud; el arrastre producido por el viento y la contaminación de las fuentes de agua, se convirtieron en la principal causa de diferentes enfermedades no naturales, como lesiones oculares y erupciones cutáneas,

⁷⁵ Observatorio Internacional por la Paz, *Testimonios de Frontera, Efectos del plan Colombia en la frontera Colombo – Ecuatoriana*, Quito, Ecuador. Mayo 2002

pérdidas de cosechas y daños en la flora y fauna que se observan a lo largo de la línea fronteriza.

A finales del año 2005 las autoridades ecuatorianas lograron que el gobierno colombiano suspendiera temporalmente las aspersiones en una franja de 10 kilómetros adyacentes a la zona fronteriza, después de crear una comisión científica binacional para investigar los daños originados a causa de las fumigaciones. Sin embargo en diciembre de 2006, Colombia reanudó las fumigaciones, argumentando el aumento de cultivos ilícitos en el sector⁷⁶.

El poco éxito que tuvo el Plan Colombia se debió a la débil acogida que éste tuvo dentro del país y en los países vecinos, puesto que no se creyó que las personas pudieran verse afectadas y se tomó como un plan impuesto, en el cual sólo se cumplieron los intereses del gobierno norteamericano y sus consecuencias se ven reflejadas en los problemas originados a raíz de las fumigaciones, la poca inversión social y las altas cifras destinadas a las fuerzas militares⁷⁷.

Las relaciones diplomáticas y políticas entre Colombia y Ecuador se vieron afectadas por el desarrollo del Plan Colombia, debido a temas de mucha importancia para los dos Estados, como son: 1) Las fumigaciones; 2) El desplazamiento forzado de colombianos; 3) La militarización de la frontera norte ecuatoriana y la violación de los derechos humanos, que ha tenido que abordarse de manera conjunta por parte de los dos países, debido a los planes de erradicación de cultivos ilícitos en el sur de

⁷⁶ S Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*, 82.

⁷⁷ Y. León Vargas, *La Ayuda de Estados Unidos a Colombia después del 11/9...*,32.

Colombia; y 4) La difícil situación de orden público del país, que afecta de manera inevitable al Ecuador⁷⁸.

Como respuesta estatal para contrarrestar las consecuencias del Plan Colombia, en la vida de los habitantes de la frontera, Ecuador diseñó el denominado Plan Ecuador creado en el año 2007, durante el primer periodo del Presidente Rafael Correa.

2.2.4 El Plan Ecuador

El Plan Ecuador se creó en el año 2007 por el gobierno del presidente Rafael Correa, como una política del Estado ecuatoriano para: 1) Contrarrestar los efectos negativos del Plan Colombia; 2) Promover la paz, el desarrollo, la equidad, la justicia, la seguridad; y 3) Proporcionar una mejor forma de vida para los habitantes de la frontera norte.⁷⁹

Se presentó oficialmente el 24 de abril de 2007, cuando el Ecuador estaba pasando por una confrontación diplomática con Colombia, debido a las aspersiones aéreas con glifosato en la zona fronteriza; el gobierno ecuatoriano argumentó que el glifosato dañaba los cultivos y producía una serie de enfermedades graves a los pobladores de la región. En ese momento la intención principal del Plan Ecuador era desmilitarizar la frontera y centrar su atención en la población civil de las comunidades de las provincias de Esmeraldas, Carchi, Imbabura, Sucumbíos y Orellana, las más vulneradas por los efectos del conflicto colombiano⁸⁰.

⁷⁸ C. Ahumada Beltrán, *El desplazamiento forzado de Colombia...*, 49.

⁷⁹ Diana Mejía M, "*Plan Ecuador, una respuesta en coordinación ante los efectos del Plan Colombia*", en: *Fronteras*, N° 3, Quito, Flacso Ecuador, 2010, p 3.

⁸⁰ "Desde Colombia se están manejando los secuestros", en *El Universo*, Quito, 13 de Octubre de 2009, en <http://www.planecudor.gov.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=116>

Actualmente los objetivos del Plan son: 1) Aunar los esfuerzos del Estado en la zona; 2) Actuar como alerta para orientar la inversión del estado en la frontera norte; 3) Coordinar con los distintos Ministerios las prioridades en función del trabajo que tiene el Plan Ecuador (que es cercano a las comunidades, gobiernos locales, etc.)⁸¹.

Para el Plan Ecuador es fundamental ofrecer seguridad humana, ya que fue concebido como un derecho primordial y por esta misma razón se encuentra consagrado en el Artículo 393⁸² de la Constitución Ecuatoriana. De acuerdo a lo anterior, dicho plan concibe la seguridad como el resultado de la paz y el desarrollo, y su objetivo es orientar los esfuerzos de los actores institucionales presentes en la frontera norte, para solucionar los problemas derivados de la pobreza, la exclusión y la violencia⁸³.

La aplicación del Plan Ecuador se basa en: 1) El cumplimiento de los objetivos nacionales de desarrollo social y económico; 2) La observancia de los acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario; 3) La conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y 4) La lucha contra todo tipo de actividades ilegales que afectan la seguridad ciudadana.

⁸¹ "El Plan Ecuador", en Hoy, Quito, abril 8 de 2008, en <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-plan-ecuador-292768-292768.html>

⁸² Artículo 393 de la Constitución ecuatoriana *"El Estado garantizará la seguridad humana a través de la política y acciones integradas, para asegurar la convivencia pacífica de las personas, promover una cultura de paz y prevenir formas de violencia y discriminación, y la comisión de infracciones y delitos. La planificación y aplicación de estas políticas se encargará a los órganos especializados en los diferentes niveles del gobierno"*

⁸³ Análisis de la Repercusión del conflicto interno colombiano en el plano internacional. Relaciones diplomáticas colombo- ecuatorianas período 2004-2008, <http://www.planecuador.gov.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=116>

El Plan Ecuador tiene tres principios fundamentales: 1) La paz y cooperación como sistema de convivencia entre los Estados; 2) El repudio a la agresión externa, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la igualdad soberana en las relaciones con los Estados vecinos; y 3) La cooperación y corresponsabilidad, en el cumplimiento de los objetivos del desarrollo, entre las diferentes instituciones del Estado ecuatoriano y las organizaciones de la sociedad.

La aplicación del Plan Ecuador en la provincia del Carchi es muy importante, ya que se han realizado 34 proyectos relacionados con salud, educación, desarrollo urbano, ambiente, producción, etc. Los habitantes de la zona sienten tranquilidad y seguridad debido a que el desarrollo institucional ha aumentado, como el caso de la población de El Chical, donde se construyó un albergue especial para los refugiados.

2.2.5. Desplazamientos, migraciones, y crisis humanitarias

Los fenómenos como las migraciones y el desplazamiento forzado, originados por el narcotráfico colombiano y por la guerra interna que vive el país, amenazan gravemente la vida de los habitantes de las poblaciones fronterizas, afectando su economía, cultura, educación, libertad, seguridad y costumbres.

Las zonas fronterizas se han visto afectadas por el gran número de desplazados y migrantes colombianos, que salen de su territorio, debido a la violencia derivada de la disputa por las tierras entre los paramilitares y la guerrilla y las fumigaciones aéreas que hacen que el movimiento de personas hacia las provincias ecuatorianas sea cada vez mayor; situación que para la frontera ha sido

negativa, debido a que han aumentado los índices de delincuencia común y criminalidad en la región⁸⁴, causando graves crisis humanitarias.

El Comité Internacional para el Desarrollo de los Pueblos, estableció la existencia de cinco clases de colombianos desplazados que migran a Ecuador: 1) Personas que realizan un desplazamiento temporal y regresan a Colombia cuando la situación se los permite, pues muchas de ellas, de pocos recursos no piden refugio por temor a las represalias de los guerrilleros o paramilitares; 2) Personas que solicitan el estatus de refugiados y planean quedarse en el Ecuador, al menos por seis meses, plazo establecido por la legislación de dicho país y por el Plan de Contingencia para la Frontera; y que acuden a los refugios establecidos por la cancillería ecuatoriana o por ACNUR; 3) Un número no establecido de colombianos que tienen medios económicos, han comprado fincas en la zona fronteriza y se han quedado para hacer producir las tierras, estas personas también salen de su país de origen como desplazados debido al conflicto interno y a la crisis socioeconómica y muchos integrantes de este grupo viven como ilegales; 4) Un grupo conformado por campesinos de escasos recursos que venden su fuerza de trabajo en fincas o ayudan a familiares que se encuentran establecidos en el país y nunca piden estatus de refugiados por temor a las represalias; 5) Ecuatorianos que se habían desplazado a Colombia para trabajar como jornaleros en plantaciones cocaleras y regresaron a su país en condiciones precarias.

En esta zona es común observar una alta migración laboral de personas originarias de veredas colombianas, que pasan la frontera para jornadas diarias de trabajo; esto se explica debido a que a los obreros ecuatorianos se les debe pagar US \$ 5 por el día, mientras que a los obreros colombianos se les paga \$ 5.000

⁸⁴ C. Ahumada Beltrán, *El desplazamiento forzado de colombianos...*,58.

diarios, equivalente a US \$ 2,50, lo cual representa un ahorro significativo para los dueños de las haciendas. Esta clase de migración se ha hecho muy común, por lo tanto cruzan diariamente la frontera camiones llenos de campesinos dispuestos a trabajar en el país vecino.

Es importante resaltar que la migración laboral es diferente al refugio o desplazamiento; esta clase de migración se origina por intereses económicos, fenómeno transfronterizo que se explica principalmente por la falta de iniciativa estatal a un lado y otro de la frontera, para generar estímulos que favorezcan un crecimiento económico, sostenible y equitativo⁸⁵. Seguramente esta clase de migración se origina porque los habitantes de la zona sur de Colombia se ven atraídos por el dólar ecuatoriano o para escapar de la conflictiva situación que se vive en los departamentos de Nariño y Putumayo.

Se estima que durante el año 2009 ingresaron al Ecuador cerca de 20.000 personas con necesidad de protección internacional y las solicitudes de asilo se triplicaron⁸⁶. Durante el primer trimestre de 2010 Ecuador ha sido el principal receptor de refugiados de colombianos, cuyo total asciende hoy a 52.000 personas, que corresponde al 98% que alberga este país.

Los resultados de las encuestas realizados por ACNUR durante el mes de noviembre de 2010, revelan que entre 250.000 y 300.000 colombianos viven en situación de refugiados no reconocidos en las zonas fronterizas. La mayoría de estas personas no solicita asilo por temor de darse a conocer, de ser deportados,

⁸⁵ Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*,162.

⁸⁶ Francesca Fontanini, "Colombia: "Fronteras Solidarias" con población refugiada y desplazada", ACNUR, Bogotá 12 de noviembre de 2010, en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/colombia-fronteras-solidariascon-poblacion-refugiada-y-desplazada/>

por las amenazas de los grupos armados, o sencillamente porque no conocen los procedimientos.

Según Marta Villa, investigadora de la Corporación Región, con sede en Medellín y editora junto, a Pilar Riaño, del libro “Poniendo tierra de por medio”, las personas de pocos recursos económicos deciden desplazarse a Ecuador, ya que pueden acceder con facilidad tanto personas que viven en la frontera, como quienes escapan de la violencia urbana en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín. Su mejor opción es migrar hacia el Ecuador, ya que otros países fronterizos como Venezuela son mucho más estrictos en el control migratorio.

2.2.6 Efectos económicos

En la zona fronteriza existe una actividad socioeconómica establecida hace varias décadas, la cual incluye principalmente las ferias locales, la migración laboral y los lazos sociales que existen entre los habitantes de cada lado de la frontera.

Un claro ejemplo es la feria semanal de El Carmelo, Ecuador, donde las autoridades tienen un acuerdo informal con sus vecinos, que consiste en que en los días de la feria, cualquier producto agrícola puede entrar libremente por el puente que conduce a esa localidad y también pueden pasar diariamente 3.500 litros de leche a la fábrica que está ubicada en el poblado. Esta medida es beneficiosa para los habitantes de la localidad, ya que así se controla considerablemente el contrabando y se refleja la buena convivencia transfronteriza⁸⁷. Es importante anotar que este acuerdo es controlado por el ejército ecuatoriano, que vigilar el puente principal que conduce a El Carmelo.

⁸⁷ S. Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*,152.

Esta medida es objeto de fuertes críticas por parte de agricultores de la provincia del Carchi y de altos mandos militares, porque en varias ocasiones el ejército ha bloqueado el paso de los comerciantes hacia la feria local, para restringir el abastecimiento de víveres a los miembros de los grupos armados ilegales colombianos; sin embargo los agricultores nariñenses buscan otros pasos clandestinos, poniendo en peligro sus vidas y sufriendo muchas veces la pérdida de sus productos. Esta iniciativa tomada por parte del ejército ecuatoriano produce una disminución trascendental de la economía transfronteriza y de las condiciones de vida de los habitantes de esa región.

Con la llegada al Ecuador de fenómenos como la dolarización y las fumigaciones aéreas, ha disminuido en gran medida la exportación de los productos de la zona, en su mayoría agrícolas, debido a la pérdida de competitividad que genera el precio en dólares y a las fuertes fluctuaciones a que se ha visto sujeto el peso colombiano durante los últimos años; generando un riesgo cambiario que disuade a una gran parte de los comerciantes que exportan a varias ciudades colombianas.⁸⁸ Además con las fumigaciones aéreas las cosechas se redujeron a la tercera parte y los productos ya no son de la misma calidad que antes, por la aspersión de sustancias químicas como el glifosato.

En la zona se presenta además una parálisis económica debido a la ausencia de inversionistas extranjeros o porque los dueños de las grandes haciendas han decidido mantener un perfil económico bajo. Los grandes hacendados han resuelto desplazarse hacia otras tierras, atemorizados por el secuestro y la extorsión y los

⁸⁸ S. Lauret, *La frontera norte ecuatoriana...*,157.

que se quedan se abstienen de realizar grandes negocios, dejando este hecho como consecuencia, falta de oportunidades y desarrollo en la zona transfronteriza.

Para concluir, puede afirmarse que la interacción económica entre las comunidades fronterizas desempeña un papel primordial en la vida cotidiana de sus habitantes, a pesar de que éstos se han visto afectados por factores como el narcotráfico, la presencia de grupos al margen de la ley, militarización e inseguridad de la zona, fumigaciones, dolarización, etc., que se han presentado durante la última década.

2.3 ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO-ECUATORIANA

En la Comunidad Andina, las Zonas de Integración Fronteriza son escenarios fundamentales de formulación y ejecución de programas y proyectos concertados entre las entidades participantes, con el fin de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial compartido por los países miembros, generando un espacio de mayor cohesión en las zonas y regiones fronterizas.

La primera Zona de Integración Fronteriza Andina fue establecida por Colombia y Ecuador el 18 de abril de 1990 en Esmeraldas, por los cancilleres Julio Londoño Paredes y Diego Cordovez, quienes firmaron el “Convenio entre Colombia y Ecuador sobre el Tránsito de Personas, Vehículos Embarcaciones Fluviales, Marítimas y Aeronaves”, que en el Título I Capítulo I, establece: “Zona de Integración Fronteriza es la que comprende en territorio ecuatoriano las provincias

del Carchi, Sucumbíos, Imbabura, Esmeraldas y Napo; y en territorio colombiano el departamento de Nariño y la intendencia (hoy departamento) del Putumayo.”⁸⁹

La siguiente ampliación fue el 23 agosto de 1993 en la que se incluyó al departamento del Cauca en Colombia, posteriormente el 12 septiembre de 1997 se realizó otra ampliación, donde fueron incorporadas las ciudades de Cali y Quito con fines turísticos, y los puertos de Buenaventura en Colombia y Manta en Ecuador para efectos de transporte marítimo. La última ampliación fue el 24 agosto de 2000 en la que Colombia adicionó los departamentos de Huila y Amazonas y Ecuador las provincias de Orellana y Manabí y por razones turísticas los aeropuertos de las respectivas ciudades y el aeropuerto de Manta para contribuir al sistema de transporte aéreo transfronterizo. Estas excesivas ampliaciones de la Zona de Integración llevaron a abarcar un territorio tan grande que comprendía la mitad de Ecuador y un tercio de Colombia, ofreciendo la opción de articular grandes regiones de los dos países e involucrar a nuevos actores empresariales, laborales, ambientales y culturales a la dinámica fronteriza; lo que fue inoperante, porque cambió el objetivo principal de promover el desarrollo y la integración fronteriza.

Estas ampliaciones no fueron el producto de un trabajo conjunto proyectado al desarrollo de las regiones o proyectos de conservación, ampliación y protección; únicamente fueron el resultado de negociaciones políticas originadas en las distintas regiones del interior de los dos países, que buscaban gozar de las ventajas y los

⁸⁹ Ricardo Montenegro Coral, “*Frontera colombo–ecuatoriana: historia y destino común*”, en Aldea Mundo, N° 018, San Cristóbal, Universidad de los Andes/ Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2005, p 22.

beneficios concedidos a los integrantes de la Zona de Integración Fronteriza, en cuanto a la libre circulación de personas, transporte de capitales y servicios⁹⁰.

La creación de la Zona de Integración Fronteriza es muestra de un excelente entendimiento entre los dos países, que se formalizó luego de la firma del Convenio de Esmeraldas de 1991⁹¹.

Al momento de delimitar la Zona de Integración no se escogieron los lugares de mayor movilidad de personas o intercambio económico, al contrario se incluyeron zonas despobladas porque la gran mayoría del territorio fronterizo se identifica con estas características; sin embargo para corregir esta situación se llevaron a cabo proyectos de desarrollo económico y social, mejoramiento de infraestructura básica común, salud, educación y servicios públicos, así como la ampliación de los pasos fronterizos.

La Zona de Integración Fronteriza se conformó una década antes de que fuera decidida como Política de la Comunidad Andina;⁹² por medio de la Decisión 501. En el año 2002 Ecuador y Colombia acordaron impulsar esta zona, con la intención de desarrollar proyectos macro-estatales enfocados hacia la integración binacional. El 28 de noviembre del mismo año, los gobiernos de los dos países, desvincularon de la Zona de Integración Fronteriza, los departamentos y provincias que no son limítrofes con el otro país y decidieron dejar solamente los municipios en

⁹⁰ S. Ramírez, *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*, en *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, Crea imagen, 2009, p 132.

⁹¹ S. Ramírez, *Las zonas de integración...*,58.

⁹² Socorro Ramírez, *Colombia–Ecuador: ¿Relación en crisis o más compleja? en Colombia–Ecuador cercanos y distantes*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, p 46.

los que se observa intercambio e interacción fronteriza cotidiana⁹³ creando tres regiones estratégicas de desarrollo: 1) Andina; 2) Amazónica; y 3) Pacífica.

Finalmente, la Zona de Integración Fronteriza entre Colombia y Ecuador, de conformidad con las Decisiones 459 y 501, se estableció mediante Nota Reversal DM/DDF 44552 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y Nota Reversal 5467/02 GM/DGAF del Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, publicadas en la Gaceta Oficial N° 888 del Acuerdo de Cartagena, el 21 de Enero de 2003. En la nueva Zona de Integración Fronteriza el 51.5% del territorio pertenece al Ecuador y el 48.5% a Colombia⁹⁴.

La nueva Zona de Integración Fronteriza dejó por fuera, a municipios o poblaciones fronterizas colombianas y a la provincia de Imbabura, a pesar de tener fuertes vínculos comerciales y turísticos con la frontera, porque se consideró que se encontraban muy alejados del cordón fronterizo; sin embargo en la Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Ecuatoriana, realizada en la ciudad de Ipiales, en el mes de septiembre de 2011, las autoridades de la provincia de Imbabura, solicitaron su inclusión en la Zona de Integración Fronteriza.

2.4. COMISIÓN DE VECINDAD E INTEGRACIÓN COLOMBO ECUATORIANA

La Comisión de Vecindad entre los dos países se estableció mediante la Declaración Presidencial Virgilio Barco–Rodrigo Borja el 20 de junio de 1989, como un mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento que buscaba diseñar planes,

⁹³ Socorro Ramírez, *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana...*,137.

⁹⁴ *Ibíd*em

proyectos y acciones binacionales, así como convertirse en una herramienta idónea para la integración vecinal con énfasis en el desarrollo fronterizo⁹⁵.

La estructura de la Comisión se estableció mediante el Memorando de Entendimiento, entre los Gobiernos de las Repúblicas del Ecuador y Colombia, con el cual se reestructuró la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, suscrito en la ciudad de Quito Ecuador, el 28 de noviembre de 2002, por los respectivos cancilleres. La Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, está compuesta por un Capítulo Nacional Colombiano y un Capítulo Nacional Ecuatoriano, y por seis Subcomisiones Binacionales: 1) Infraestructura; 2) Asuntos Ambientales y Cuencas Hidrográficas; 3) Desarrollo Económico; 4) Desarrollo Social; 5) Educación, Ciencia y Cultura; 6) Derechos Humanos; y 7) Asuntos Judiciales.

La Comisión está conformada por: 1) Los Presidentes de las Repúblicas de Colombia y Ecuador; 2) Los Ministros de Relaciones Exteriores o sus respectivos representantes; 3) El Consejo Binacional, su director y su secretario ejecutivo.

La Secretaría está conformada por: 1) El secretario ejecutivo; 2) El coordinador; 3) El jefe de proyectos; y 4) los consultores.

De la Secretaría dependen: 1) Los comités de carácter técnico, que manejan el Plan o Proyecto Binacional; y 2) Los comités operativos, encaminados a desarrollar los instrumentos binacionales que se acuerden.

⁹⁵ http://www.2.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13166727200200004&lng=pt&nrm=iso

En cada país la Comisión está compuesta por: 1) La presidencia, encabezada por el respectivo Ministro de Relaciones Exteriores; 2) La secretaría ejecutiva; y 3) Representantes de los sectores público y privado⁹⁶.

Los objetivos principales de la Comisión son:

“1) Servir como mecanismo para promover el desarrollo económico y social de las regiones fronterizas, dedicando especial atención a los problemas provenientes de las relaciones de los habitantes de la zona; 2) Dinamizar las relaciones bilaterales y promover la integración; 3) Conformar un mecanismo de coordinación, apoyo y seguimiento, encargado de la coordinación armónica de los Ministerios y Agencias que hacen parte de la organización político administrativa de los países miembros; 4) Liderar campañas que beneficien a los pobladores de las Zona de Integración Fronteriza, ZIF, en las diferentes áreas de desarrollo; 5) Operar como organismos de consejería y consultoría de los gobiernos binacionales; 6) Estudiar los principales problemas de la población y contribuir a sus soluciones; 7) Facilitar reuniones frecuentes entre organismos gubernamentales; y 8) Realizar trámites para conseguir recursos que permitan llevar a cabo iniciativas y proyectos planeados entre objetivos”⁹⁷.

Entre los principales logros de la Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana, se encuentran los siguientes: 1) Una disminución importante de las tarifas telefónicas; 2) La apertura de un nuevo servicio postal, ya que se impulsaron dos nuevos pasos de frontera, el Puente Internacional sobre el río San Miguel y el Puente Internacional sobre el río Mataje y se abrieron rutas de vuelos binacionales;

⁹⁶ Moreno, Luis. “La integración ecuatoriano-colombiana”. En: Moreno, Luis. *Integración fronteriza: El ejemplo del Ecuador y Colombia*. Quito: Editorial Afese. 1996. 29-46

⁹⁷ Noemí Sanín, Prólogo *Las comisiones de vecindad, el mejor escenario para la integración fronteriza, comisiones binacionales de vecindad*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 1994, p 20

3) Se pactó que Ecuador le suministre el servicio de energía a algunas poblaciones fronterizas; 4) Se prestó mayor atención a poblaciones indígenas como los Awá; y 5) Se logró que los gobiernos nacionales presten mayor atención a las zonas fronterizas y se aumente la presencia estatal⁹⁸.

En las Reuniones Plenarias se creó un importante Foro Bilateral, dentro del cual se suscribieron los siguientes tratados: 1) Tránsito de personas, vehículos; embarcaciones fluviales, marítimas y aeronaves; 2) Regularización de migrantes; 3) Reglamento de tránsito terrestre transfronterizo; 4) Comité Técnico de Interconexión Eléctrica, encargado de integrar las tarifas entre las empresas estatales de telecomunicaciones (Emetel - Telecom); 5) Transporte transfronterizo de pasajeros; y 6) Un acuerdo de interconexión eléctrica entre empresas estatales.

Del 27 al 29 de septiembre de 2011, se llevó a cabo en la ciudad de Ipiales, la XVI Reunión de la Comisión de Vecindad Colombo-Ecuatoriana, cuya anterior reunión fue en la ciudad de Quito en el año 2006, y que no había vuelto a celebrarse, debido al rompimiento de las relaciones diplomáticas. Para la realización de este evento se reestructuró la Comisión de Vecindad e Integración, para transformarla en un mecanismo más ágil en la formulación y ejecución de proyectos.

2.5. COMISIÓN BINACIONAL DE FRONTERA (COMBIFRON)

La Comisión inició sus actividades el 21 de noviembre de 1996 y fue creada para evaluar, coordinar y supervisar el cumplimiento de los compromisos Militares y Policiales de seguridad fronteriza suscritos por Colombia y Ecuador, proponiendo mecanismos que coadyuven a la solución oportuna de los problemas en esta

⁹⁸ Sociedad Geográfica Colombiana, en <http://www.sogeocol.edu.co/documentos/politicafronteras2.pdf>

materia y al fortalecimiento de las relaciones entre las Fuerzas Armadas de ambos países, con el fin de evitar incidentes que afecten la seguridad y estabilidad de las naciones.⁹⁹

La COMBIFRON es un instrumento de medida de fomento de confianza mutua, que contribuye al incremento de la seguridad fronteriza, permite la solución oportuna de hechos que alteran la seguridad en la zona limítrofe para la prevención de conflictos, es el mecanismo por medio del cual Colombia y Ecuador tratan temas militares y policiales de la línea fronteriza y cuenta con la participación de diplomáticos, miembros de la Policía y las Fuerzas Militares de ambos países.

Bajo las políticas y directrices de los Ministros de Defensa de Ecuador y Colombia, la COMBIFRON tiene las siguientes funciones:

1) Analizar la situación de seguridad fronteriza para la prevención de conflictos; 2) Proponer medidas de fomento de confianza mutua y seguridad; 3) Supervisar el cumplimiento de los acuerdos y entendimientos militares y policiales de seguridad fronteriza, suscritos entre ambos países; 4) Proponer soluciones oportunas a los problemas de seguridad que puedan presentarse en el área de frontera; 5) Revisar y conocer permanentemente la situación de seguridad de los pasos de frontera y recomendar las medidas que permitan optimizar su control en los respectivos territorios; 6) Realizar el diagnóstico post facto de hechos que alteren la seguridad en la frontera común; 7) Verificar la actualización y aplicación de la Cartilla de Seguridad y el instructivo de procedimientos para Unidades Militares y de Policía fronterizas; 8) Fortalecer las relaciones entre las Fuerzas Armadas y Policiales de

⁹⁹ Dolores Bermeo y Nathalie Pabón Ayala, Las relaciones de seguridad entre..., p 14.

Ecuador y Colombia; y 9) Cumplir las disposiciones emanadas de los Ministros de Defensa de ambos países en el ámbito de la COMBIFRON¹⁰⁰.

El antecedente de la Comisión Binacional Colombo Ecuatoriana, fue la COMBIFRON entre Colombia y Venezuela creada el 28 de marzo de 1989, como resultado de la Declaración Presidencial de Ureña, con el nombre de Comisión Presidencial de Asuntos Fronterizos, exclusivamente para trabajar en los temas de seguridad y defensa de los territorios de Colombia y Venezuela.

La Comisión Binacional de Frontera creó la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronteriza de las Repúblicas del Ecuador y Colombia en 2006, como principal instrumento de medida de confianza, el documento está conformado por:

“1) Procedimientos de seguridad para las Unidades Fronterizas de los Ejércitos de Colombia y Ecuador; 2) Procedimientos para identificar las naves o embarcaciones militares y policiales de Colombia y el Ecuador; 3) Procedimientos para identificar las aeronaves Militares y de Policía desde el centro de comando y control de la Fuerza Aérea Colombiana y el Centro de Defensa Aérea del Ecuador; 4) Procedimientos para la Policía de Colombia y Ecuador; 5) Procedimientos para las comunicaciones y sistemas”¹⁰¹.

En el año 2003 los expresidentes Lucio Gutiérrez y Álvaro Uribe suscribieron Acuerdos de Seguridad Compartida, dentro del marco de la Declaración de Cusco, y a raíz de ellos, se desmantelaron redes de contrabando de armas y dinero del narcotráfico, y se logró en enero de 2004 la captura en Quito, de Simón Trinidad (jefe guerrillero de las FARC). Sin embargo, al producirse el cambio

¹⁰⁰ Comando General de Fuerzas Armadas de Colombia y Perú, en http://www.cffaa.mil.pe/Files2008/COMBIFRON_2008.pdf

¹⁰¹ Dolores Bermeo y Nathalie Pabón Ayala, *Las relaciones de seguridad entre...*, p 15.

presidencial de Ecuador en el año 2005 ninguno de los acuerdos logró sostenerse¹⁰².

En el marco de las relaciones binacionales se han dado importantes reuniones a nivel ministerial, donde se han tomado decisiones relevantes para la seguridad fronteriza, como la reunión de Ministros de Defensa de Colombia y Ecuador en Bogotá, del 12 de enero de 2006, donde se acordó:

“1) Que las Fuerzas Armadas de ambos países deben considerar como zonas de precaución y mayor sensibilidad para operaciones militares y de protección de fronteras, la línea limítrofe; 2) Disponer que en las Fuerzas Armadas de cada país se observe el estricto cumplimiento del Instructivo de Procedimientos y la Cartilla de Seguridad para Unidades Militares y de Policía Fronterizas; los mismos que contribuirán a evitar incidentes que afecten las relaciones bilaterales entre ambos países; 3) Que las Fuerzas Armadas de ambos países se comprometen a apoyar el Proceso de integración y el Plan Binacional de Desarrollo Fronterizo que deberá establecerse para la Zona de Integración Fronteriza a través del fortalecimiento de la seguridad en sus respectivos territorios”¹⁰³.

Después de la incursión de las Fuerzas Militares Colombianas del 1° de marzo de 2008, a la provincia de Sucumbíos, Ecuador, donde se encontraba acampando de forma clandestina Raúl Reyes, segundo al mando de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC; el Gobierno Ecuatoriano dio por terminadas las relaciones diplomáticas con Colombia el 3 de marzo del mismo año.

¹⁰² María Margarita de la Torre Jaimes, Trabajo de grado, “*Obstáculos a la protección internacional de refugiados, estudio de caso: refugiados de colombianos en Ecuador*”, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2009, p 11.

¹⁰³ Dolores Bermeo y Nathalie Pabón Ayala, *Las relaciones de seguridad entre...*, p 15.

A raíz de este incidente el Ministro de Defensa de Ecuador, Wellington Sandoval, solicitó a la canciller ecuatoriana María Isabel Salvador, dar por terminado el convenio de la COMBIFRON¹⁰⁴. Pero a pesar del rompimiento de las relaciones, la Cartilla de Seguridad fue el único Instrumento de Confianza que continuó activo.

En noviembre de 2009 Ecuador y Colombia reactivaron la COMBIFRON, designando agregados Militares y Policiales en Quito y Bogotá, con el propósito de tener representación oficial de la fuerza pública y facilitar la comunicación entre ambas naciones,¹⁰⁵ en temas de seguridad, desarrollo fronterizo, y asuntos sensibles para la comunidad. Este fue un paso muy importante para el acercamiento de los gobiernos colombiano y ecuatoriano y para la integración de la región.

Para la investigadora Socorro Ramírez, quien ha acompañado este acercamiento, “la reactivación de la Combifron es decisiva para las relaciones entre los dos países, puesto que significa la reactivación de la comunicación entre las fuerzas militares y de policía, en un escenario que se había vuelto cada vez más peligroso por la inseguridad”. El proceso de normalización de las relaciones se demoró casi 20 meses y mientras tanto los grupos ilegales, el contrabando, el desplazamiento, el narcotráfico agravaron la situación de la frontera, por lo que Ramírez consideró que “era injustificable que no hubieran canales de comunicación”¹⁰⁶.

¹⁰⁴ “Ecuador pide la cancelación de la Combifron lo que agrava la crisis con Colombia”, en http://www.soitu.es/soitu/2008/03/03/info/1204577243_742998.html

¹⁰⁵ Ecuador y Colombia reactivaron Combifron, en El Universo, viernes 20 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniverso.com/2009/11/20/1/1355/ecuador-colombia-reactivaron-combifron.html>.

¹⁰⁶ Cómo se logró y que significa la reconciliación con Ecuador, en <http://www.semana.com/politica/como-logro-significa-reconciliacion-ecuador/131564-3.aspx>

Varias personalidades desempeñaron el papel de mediadores que fue clave para retomar las riendas de la diplomacia, uno de ellos fue Antonio Navarro, exgobernador de Nariño, quien consiguió que el ex presidente Jimmy Carter y su Fundación intervinieran para tratar de solucionar el conflicto, la Organización de Estados Americanos (OEA) y representantes civiles de las dos naciones, quienes con gestiones diversas lograron un nuevo ambiente de cordialidad entre los gobiernos de Quito y Bogotá, con tan excelentes resultados que las cancillerías nombraron encargados de negocios, lo que puso fin a la crisis diplomática y más adelante la designación de los respectivos embajadores.

2.6. CENTROS BINACIONALES DE ATENCIÓN EN FRONTERAS-CEBAF

En abril de 2001 se realizó en Venezuela la reunión del Grupo de Alto Nivel de Integración y Desarrollo Fronterizo de la Comunidad Andina, para analizar el proyecto previo a la creación de los Centros Binacionales de Atención en Fronteras-CEBAF. Una vez aprobado dicho documento, se presentó al VIII Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, que lo aprobó de forma definitiva como Decisión 502¹⁰⁷.

La Decisión 502¹⁰⁸ define los CEBAF, como el conjunto de instalaciones localizadas en una parte del territorio de uno o dos países colindantes, miembros de la Comunidad Andina, aledaño a un paso de frontera, en donde se presta el servicio de control integrado de flujo de personas, equipajes, mercancías y vehículos, y se brindan servicios complementarios de facilitación y atención al usuario.

¹⁰⁷ Elia María Barragán y otros, *La frontera como espacio dinámico de la integración*, Trabajo de grado Colombia..., p 126.

¹⁰⁸ Publicada en la Gaceta Oficial N° 444 del Acuerdo de Cartagena, el 1° de Junio de 1999

Los CEBAF están a cargo de una Junta Administradora compuesta por funcionarios nacionales competentes, debidamente designados por sus respectivos países. Corresponden a la Junta las siguientes funciones: 1) Precisar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de la Decisión; 2) Adoptar los programas de trabajo; 3) Homologar los horarios de atención y armonizar los procedimientos de trabajo de los servicios básicos; 4) Resolver las cuestiones sobre propuestas e iniciativas del sector privado, y 5) Adoptar medidas que contribuyan a eliminar obstáculos al tránsito fluido de personas, equipajes, mercancías y vehículos.

El objetivo de los CEBAF es agilizar y coordinar el ingreso y egreso de personas, equipajes, mercancías y vehículos, mediante la aplicación de un control integrado, con el cual funcionarios nacionales competentes, designados por los países de salida y entrada, verifican y supervisan sus condiciones legales.¹⁰⁹ Los Centros de Atención en Frontera Colombo-Ecuatoriana se encuentran en proyecto, debido a que se requiere adecuar la infraestructura donde actualmente se ubican los Centros Nacionales de Atención Fronteriza, CENAF de cada país y dotarlos con los equipos necesarios¹¹⁰.

El proyecto para la creación del CEBAF en la frontera Colombo-Ecuatoriana, viene siendo adelantado por la firma consultora EPYPSA y coordinado por los gobiernos de Colombia y Ecuador a través de sus cancillerías, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación de Colombia. El estudio del proyecto se encuentra en la fase dos siendo importante para esta investigación resaltar los

¹⁰⁹ Comunidad Andina, Zonas Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF), en <http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebaf.ttm>

¹¹⁰ Dolores Bermeo y Nathalie Pabón Ayala, *Las relaciones de seguridad entre...*, p 15.

aspectos más relevantes, así: 1) Definición del modelo; 2) Transcripción del estudio; y 3) Ámbito geográfico.

A manera de conclusión se puede decir que entre Colombia y Ecuador han predominado las buenas relaciones, enmarcadas por su historia y su cultura, por compartir una frontera dinámica, por las relaciones sociales y familiares entre sus pobladores, por su óptimo intercambio comercial y por la integración y cooperación en algunas temáticas.

Sin embargo en los últimos diez años se han presentado diferentes sucesos que han perturbado las condiciones de convivencia pacífica de los dos países, siendo el principal factor el desbordamiento en las fronteras del conflicto interno armado colombiano.

Durante los años 2007 y 2008 se produjeron graves daños en las relaciones diplomáticas con Ecuador, ocasionados por la incursión militar colombiana a territorio ecuatoriano y la erradicación aérea de cultivos ilícitos. Aunque este tema no es el objeto de este trabajo, es importante mencionar que la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas, al territorio ecuatoriano en marzo de 2008, bombardeando un campamento de las FARC donde se encontraba Raúl Reyes¹¹¹, jefe de ese grupo guerrillero, produjo la crisis diplomática y económica más profunda de la que se tenga registro en la historia de los dos países.

La Comisión de Vecindad e Integración Colombo Ecuatoriana, al igual que la Comisión Binacional Fronteriza Colombo-Ecuatoriana, COMBIFRON, entre otras,

¹¹¹ La muerte de “Raúl Reyes” desencadena una crisis diplomática entre Colombia y Ecuador, en http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidd/1204412408_850215.html

fueron creadas como medida para fomentar la confianza; en ellas se tratan a profundidad temas que van desde protección del medio ambiente, comercio, transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, servicios agropecuarios, de salud y socorro, hasta temas delicados como control del orden público y seguridad.

2.7. ACUERDOS BINACIONALES COLOMBO-ECUATORIANOS

A continuación se hace un breve resumen y análisis de los principales acuerdos binacionales que se desarrollan entre los municipios que forman parte de la Zona de Integración Fronteriza Región Andina Colombo Ecuatoriana; las relaciones entre la provincia del Carchi y el departamento de Nariño se han visto fortalecidas con estos proyectos binacionales ejecutados bajo la intervención de la Comunidad Andina de Naciones y el aporte de los gobiernos seccionales fronterizos.

Después de realizar visitas y entrevistas en varios municipios¹¹² de la región andina de la Zona de Integración Fronteriza Colombo Ecuatoriana, se pudo concluir que los acuerdos que se han realizado de manera bilateral son muy pocos debido al desconocimiento de la normatividad andina por parte de las administraciones municipales y también por falta de continuidad de las políticas regionales, ya que cada vez que se realiza un cambio de administración (alcaldes y gobernadores cuyo período dura cuatro años), no se continúa con el desarrollo de los acuerdos que lastimosamente nacen muertos porque sólo quedan en ideas o plasmados sobre el papel.

¹¹² Ipiiales, Cumbal, Cuspad, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Pasto, Pupiales, Tangua y Túquerres.

2.7.1 Manejo integral del corredor biológico binacional, El Ángel, Chiles, Cumbal, Azufral y Quitasol.

Este acuerdo binacional surgió del Banco de Proyectos de la Comunidad Andina, una vez identificada la importancia de las cuencas hidrográficas binacionales, con previa aprobación de las cancillerías de ambos países, por parte de un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores de cada Estado y un delegado de la Secretaria de la Comunidad Andina, quienes definieron las prioridades del proyecto.

La comunidad Andina financió una consultoría para diseñar el diagnóstico de las cuencas hidrográficas binacionales (Carchi-Guátara y Mira-Mataje), con datos cuantitativos y cualitativos, información secundaria, sobre el contexto social, político cultural, económico y ambiental, así como los sistemas administrativos, ambientales y de desarrollo humano para su gestión integral.

La financiación se hizo a través de la Agencia Española de Cooperación y se espera que permita mitigar el desgaste de los recursos naturales, implementar prácticas sostenibles para su explotación y solucionar problemas de inseguridad ambiental presentes en la zona. En el mes de mayo del año 2010 se llevó a cabo una reunión con la participación de delegados de las cancillerías de ambos países, un representante de la Secretaria de la Comunidad Andina y autoridades ambientales, departamentales y provinciales, donde la gobernación de Nariño y la provincia del Carchi dieron a conocer los avances y manifestaron la aceptación del proyecto.

Después del estudio se concluyó que el presupuesto del proyecto que es de US\$ 400.000, aportados US \$ 300.000 por la Agencia Española de Cooperación y

US \$ 100.000 aportados por el gobierno provincial del Carchi y la gobernación de Nariño, es muy poco para trabajar el tema de las cuencas. Entonces se elaboró una propuesta para ejecutarlo por fases, el proceso de formulación duró tres meses y medio, del cual quedó un documento planteado, formulado, estructurado y avalado por la Comunidad Andina.

El objetivo principal del acuerdo es proteger los páramos y sensibilizar a la población sobre la importancia de su protección, para lo cual se hace énfasis en que el páramo andino como zona más alta donde nace el agua, es el punto donde se produce el enfriamiento entre los ecosistemas amazónico y pacífico; pero que éstos se están calentando y generan una afectación ecosistémica, que se ve reflejada en los mapas del Carchi y de Nariño, donde se identifican zonas rojas de alto riesgo que afectan la biodiversidad y disminuyen el abastecimiento de agua para las poblaciones que habitan en frontera. Los páramos se están afectando, porque la gente expande la zona agrícola y ganadera hacia esas regiones, debido a la falta de generación de ingresos y a la carencia de oportunidades, lo que lleva a la necesidad de realizar actividades económicas tendientes a evitar que los campesinos suban a los páramos a efectuar allí sus trabajos cotidianos de agricultura y ganadería; además la presencia de grupos insurgentes produce efectos nocivos debido a la siembra de cultivos ilícitos, laboratorios de procesamiento de drogas y voladura de oleoductos y gasoductos, cuyo derrame contamina el medio ambiente.

La cuenca Mira-Mataje se encuentra ubicada en la región pacífica, la cuenca Carchi-Guáitara en la región andina y la cuenca San Miguel-Putumayo en la región amazónica; la cuenca alta del río Guáitara comprende el cantón de Tulcán en el

sector ecuatoriano y los municipios de Cumbal, Cuaspud, Ipiiales, Potosí, Córdoba, Puerres y El Contadero en el sector colombiano y aunque los ríos Mira y Mataje nacen en territorio ecuatoriano, su cuenca está ubicada en los municipios de Ricaurte, Barbacoas, Mallama, Tumaco y Cumbal en el sector colombiano.

La situación de las cuencas es contradictoria, pues aunque poseen gran riqueza de recursos hídricos, padecen condiciones de escasez, debido a una deficiente gestión ambiental, ya que presentan dificultades como el deterioro de la calidad del agua y alteraciones de la oferta hídrica natural causadas por la extracción inadecuada de minerales, los malos usos que se da a recursos naturales como páramos y cobertura boscosa y al aumento de la demanda hídrica.

El proyecto contiene los siguientes componentes: 1) Acciones ambientales y restauración del suelo de los páramos, ya que no es suficiente con reforestar, es necesario restaurar el suelo que se encuentra afectado, sin nutrientes o recalentado porque no tienen capa vegetal y protección de fuentes hídricas; 2) Acciones de generación de ingresos, por medio de un trabajo colectivo; 3) Sensibilización, educación ambiental y de comunicación, para garantizar que haya un impacto cultural y conciencia de que la zona de páramos es esencial para el planeta; y 4) Implementación mediante procesos de capacitación a comuneros, de campañas de forestación, reforestación, cuidado de fuentes de agua y protección de páramos en la zona fronteriza de ambos países.

Una vez realizados los convenios de trabajo en materia de cuencas entre el gobierno provincial de Carchi y la gobernación de Nariño, el área de cobertura inicialmente propuesta por la Comunidad Andina, quedó integrada por los municipios que hacen parte de la Zona de Integración Fronteriza; pero cuando se hizo la

formulación del proyecto y el análisis de los planes de ordenamiento territorial, se estableció que la cuenca hidrográfica del río Guáitara comprende 33 municipios ubicados en la zona andina, varios de los cuales no están dentro de la Zona de Integración Fronteriza; ya que esta zona comprende 23 municipios en el departamento de Nariño. Esto fue inicialmente un problema, pero se llegó a la conclusión de que los municipios que hacen parte de la integración fronteriza no necesariamente debe ser los que limitan geopolíticamente con el otro país y que se deben tener en cuenta los planes de ordenamiento territorial, sobre todo cuando se habla de cuencas hidrográficas.

Debido a los recursos existentes, en la primera fase se decidió trabajar a una altura de 3.100 metros sobre el nivel del mar, donde se identifican los mismos problemas, tanto de un lado como del otro de la frontera, estableciendo que en la región de cobertura hay mucho terreno en esta altura. Con los recursos existentes se cubrieron los cabildos indígenas de los municipios de Chiles, Cumbal y Túquerres en Colombia; y la Reserva Ecológica El Ángel y el territorio de las poblaciones de Montúfar, Espejo y Tulcán, en Ecuador.

La Alcaldía de Ipiales formó parte de la coordinación del proyecto, por encontrarse dentro de la zona y solicitó que dentro de su municipio se desarrollaran acciones del componente uno y componente dos, lo cual no fue posible, debido a que en ese territorio no hay zonas que estén a 3.100 metros de altura; así que fueron incluidos en el componente tres, es decir sensibilización ambiental, de agua, etc. Adicionalmente se identificó que el proyecto va a prevenir la escasez de agua, principalmente al municipio de Ipiales, que tiene mayor concentración poblacional.

Administrativamente el proyecto se manejó desde la provincia del Carchi, ya que los recursos son entregados en dólares, sin embargo se presentaron varios problemas debido a que las autoridades no tienen la posibilidad de recibir recursos del extranjero. Para mantener un equilibrio en el proyecto se intentó contratar un número igual de ciudadanos ecuatorianos y colombianos, pero a estos últimos se les daba tratamiento de extranjeros y les efectuaban descuentos del 37 al 42% de su pago. Para evitar este inconveniente se intentó aplicar la normatividad andina que libra de este tipo de impuestos al trabajador andino, pero no fue posible porque dichas normas no han sido adoptadas por el sistema financiero, jurídico y presupuestal ecuatoriano. Lo que deja como conclusión que a pesar de que existe una normatividad andina que en principio es de carácter supranacional, no está reglamentada al interior de los países miembros, de manera que no es posible aplicarla.

Este fue un aprendizaje necesario, porque aunque los proyectos son muy buenos, generan impacto local, por falta de canales políticos y diplomáticos, que den a la integración fronteriza la importancia que ésta merece.

2.7.2. Proyecto binacional de aprovechamiento de residuos sólidos.

Asimismo se suscribió un acuerdo entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y los municipios de Tulcán e Ipiales, con el cual se puso en marcha el proyecto para el “Manejo Integral de Residuos Sólidos en la frontera Ecuador-Colombia”, con el objetivo de construir la infraestructura necesaria para el aprovechamiento de residuos sólidos producidos por las dos ciudades. Alrededor de

160.000 habitantes de la zona fronteriza se beneficiarán con este proyecto y su funcionamiento está previsto para la primera semana de marzo del 2011¹¹³.

La entidad ejecutora será el comité Técnico Binacional de Gestión Integral de los Residuos Sólidos en la Zona de Integración Fronteriza de los Municipios de Tulcán e Ipiales¹¹⁴ y el tiempo estipulado para la realización del proyecto es de un año calendario.

La idea de este proyecto surgió en el año 2004, debido a que un atentado en el corregimiento de La Victoria, donde quedaba ubicado el relleno sanitario del municipio de Ipiales, dejó incomunicada la zona rural con la urbana; como consecuencia de este incidente la administración del municipio de Ipiales solicitó a Tulcán usar el relleno sanitario de esa ciudad, ya que de lo contrario habría tenido que declararse una emergencia sanitaria. A raíz de este evento nació la idea de crear un relleno sanitario binacional y después de hacer algunos estudios se concluyó la importancia de aprovechar las basuras como medio de reducir, reciclar y reutilizar.

En el mes de marzo del mismo año los respectivos administradores municipales y los ejecutivos de la Secretaria de la Comunidad Andina, firmaron una carta de entendimiento, en la cual sentaron las bases para la estructuración de un proyecto conjunto que facilitara la gestión integral de los residuos sólidos. En el año 2007, los alcaldes de los municipios firmaron un documento al que denominaron, Carta de Entendimiento, que sirvió para incluir este proyecto en las reuniones de la Comisión de Vecindad (2004–2006), logrando así obtener recursos por un monto de

¹¹³ Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración Ecuador, 10 de febrero de 2011, en <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol129.asp>

¹¹⁴ Proyecto Tulcán Ipiales. Pdf en, [http:// www.comunidadandina.org/fronteras/proyecto](http://www.comunidadandina.org/fronteras/proyecto)

EUR 425.000 de la Unión Europea, para realizar este proyecto en la fase de ejecución, más no para estudios previos. En este mismo año se decidió construir un centro de aprovechamiento para residuos orgánicos en Tulcán, y un centro de acopio para recursos inorgánicos en Ipiales.

En el año 2008 se creó el Fondo Binacional, condición de la Unión Europea para transferir los fondos al proyecto, lo que se convirtió en un problema para Colombia, donde no se pueden abrir cuentas en euros debido al lavado de activos, que es un delito que se encuentra tipificado dentro del Código Penal Colombiano; pero que si puede hacerse en el Ecuador, motivo por el cual se abrió la cuenta bancaria en la ciudad de Tulcán.

En el Fondo Binacional cada uno de los alcaldes invirtió US \$ 15.000, suma con la cual se realizó el estudio de mercadeo, donde se estableció que la planta de aprovechamiento y el centro de acopio debían hacerse en la ciudad de Ipiales, debido a la gran cantidad de residuos que produce esta ciudad, pero para no perder la binacionalidad del proyecto se creó en Tulcán una estación de transferencia, con el objetivo de recoger todos los residuos de la ciudad y trasladarlos en una bañera hasta la estación de Ipiales.

En los últimos años se ha venido trabajando en el tema de aprovechamiento de los residuos, estableciendo que deben estar separados los orgánicos de los inorgánicos. En Ipiales se trabaja con la separación en la fuente y la recolección selectiva, para lo cual la ciudad se encuentra capacitada y entrega los residuos orgánicos un día y los inorgánicos otro. En Tulcán se inició ya el proyecto y se espera que en un espacio de tiempo, calculado entre tres y cuatro meses, los habitantes estén completamente capacitados.

El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, entidad encargada en Colombia del desarrollo agropecuario, mediante la investigación, tecnología y prevención de riesgos sanitarios, no está de acuerdo con el paso de residuos orgánicos de Tulcán a la planta de aprovechamiento de Ipiales, argumentando que se pueden transportar bacterias que den origen a graves enfermedades; por este motivo el acuerdo se encuentra suspendido hasta nueva orden.

Los encargados del proyecto han propuesto como solución, que la materia prima que se transporte después de someterla a un grado tal de procesamiento, que los residuos orgánicos queden prácticamente pasteurizados y por tanto las bacterias contaminantes totalmente destruidas.

Este proyecto más que obtener una ganancia económica, tiene un gran componente ambiental, por cuanto se estima que aproximadamente el 70% de todos los residuos, tanto de Ipiales como de Tulcán pueden ser aprovechados y solamente el 30% iría a la disposición final, con lo cual se triplicaría la vida útil del relleno sanitario.

En este momento la infraestructura del proyecto se encuentra completamente terminada y lista la maquinaria necesaria, tanto en Ipiales como en Tulcán, pero la empresa binacional todavía no se está completamente constituida.

La importancia de este proyecto radica en que además de permitir el aprovechamiento de los desechos sólidos que se producen en los cascos urbanos de Ipiales y Tulcán, al lograr un adecuado manejo de ellos, también se contribuye a la preservación del medio ambiente y a la protección de la salud de los habitantes de la región.

2.7.3 Proyecto de mancomunidad entre Ipiales y Tulcán

La Agencia Española de Cooperación Internacional concedió en el año 2007 una subvención a la Secretaría General de la Comunidad Andina, con el fin de apoyar el proyecto de la Mancomunidad de los Municipios de Frontera Centro Andina de Ecuador y Colombia, para contribuir a consolidar la integración de los dos países, mediante el fortalecimiento y liderazgo de los municipios de Ipiales y Tulcán, fundadores de la institucionalización de la mancomunidad como espacio de planificación y trabajo conjunto entre los municipios.

Este proyecto se rige bajo los principios de entendimiento, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, consenso, cooperación, dialogo, solidaridad, participación y transparencia, que son regla de unión y compromiso entre las ciudades de Tulcán e Ipiales.

La misión del proyecto de la Mancomunidad es reforzar la integración de los gobiernos municipales de la frontera colombo-ecuatoriana, aunando esfuerzos transfronterizos que permitan identificar las necesidades locales comunes y proponer soluciones dentro del marco de su competencia, utilizando recursos y medios nacionales, binacionales e internacionales.

La visión de la Mancomunidad es ser modelo de integración transfronteriza, política, territorial, económica, social y ambiental, que permita potenciar el desarrollo regional que trasciende de las relaciones entre Ecuador y Colombia.

Los objetivos de la Mancomunidad son: 1) Establecer mecanismos de asesoramiento, capacitación y consulta permanente para fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales participantes, relacionados con la

gestión transfronteriza de la mancomunidad; 2) Facilitar y fomentar la coordinación con instancias e instituciones públicas, en temas vinculados a la realidad de la frontera, sus necesidades para influir en la formulación y gestión de políticas, estrategias, proyectos, recursos financieros, servicios técnicos y obras; 3) Generar un régimen de gestión y administración conjunta en lo social, cultural, económico y ambiental; 4) Establecer políticas y estrategias comunes para el desarrollo local transfronterizo; 5) Gestionar la cooperación externa por medio de convenios y acuerdos con países de apoyo, organismos nacionales e internacionales, ONG y otros actores públicos o privados, que compartan objetivos de desarrollo ambiental, económico, productivo, social, cultural, político y administrativo.

El proyecto tiene como organismos de gobierno y administración, el Directorio y la Secretaría Técnica. El directorio está conformado por los alcaldes de Ipiales y Tulcán, quienes desempeñarán la presidencia y vicepresidencia de manera alterna cada año, y las decisiones se toman por consenso. La Secretaría Técnica se desempeñada por una persona que nombre el Directorio de la Mancomunidad y dentro de sus funciones estará la formulación de proyectos de desarrollo regional conjunto y la propuesta del plan estratégico transfronterizo de los municipios que forman parte del proyecto.

La intención del proyecto de la Mancomunidad de las ciudades de Ipiales y Tulcán, es dar apoyo a programas binacionales como el Proyecto de Residuos Sólidos, aunque en este caso en particular primero surgió el Proyecto de Residuos Sólidos que el de la Mancomunidad.

2.7.4. Convenio de cooperación interinstitucional entre el gobierno autónomo descentralizado municipal de Tulcán y el Municipio de Cumbal

El Convenio de Mejoramiento de las Condiciones Sanitarias y Ambientales permitirá elevar el nivel de vida de más de 3.000 habitantes del cordón fronterizo, en aspectos relacionados con manejo ambiental, puesta en marcha de escuelas saludables, construcción de viviendas y programas de salud; su ejecución fue presentada ante la Secretaría General de la Comunidad Andina (CAN) en Perú, donde se defendió el proyecto, se aceptó la inversión y se desarrolló por medio del Programa de Mejoramiento de las Condiciones Ambientales en las Fronteras Pacífica, Andina y Amazónica de Colombia y Ecuador, dentro del área de la frontera binacional colombo-ecuatoriana, en los municipios de Tulcán, Cumbal y el Resguardo Indígena de Mayasquer en Colombia y las poblaciones de las parroquias Maldonado y El Chical, en Ecuador.

El ingeniero Julio César Robles, miembro del Gobierno Autónomo descentralizado de Tulcán y Gilberto Buenaventura Tapie, alcalde de Cumbal, fueron quienes pactaron el acuerdo, en ejercicio de las atribuciones concedidas por las constituciones de cada uno de sus países.

El proyecto cuenta con recursos de EUR 700.000 provenientes de Proyecto de Cohesión Económica y Social de la CAN, CESCAN II, administrados por el municipio de Tulcán, los cuales se dividen en los siguientes temas: 1) Dotación de infraestructura básica; 2) Procesos de capacitación y educación comunitaria; 3) Fortalecimiento de organizaciones y estructuras administradoras de servicios; y 4) Implementación de elementos de visibilidad.

2.7.5. Acuerdo de cooperación en turismo binacional entre las provincias de Imbabura, Carchi y Esmeraldas en la República de Ecuador y el departamento de Nariño en la República de Colombia

Este acuerdo de cooperación se celebró el mes de junio del año 2011, con la intención de fortalecer el Desarrollo Turístico Binacional en las Subregiones Andina y Pacífica de la frontera norte del Ecuador y el departamento de Nariño en Colombia. Los gobiernos de las Repúblicas de Colombia y Ecuador suscribieron un memorando de entendimiento en materia de gestión de comercio, turismo e inversión, el cual presenta estrategias de promoción y facilitación turística binacional, en virtud de las cuales se estudia la posibilidad de realizar acciones de promoción turística binacional conjunta, con el objetivo de promover el desarrollo turístico en la región fronteriza del departamento de Nariño y las provincias del Carchi, Esmeraldas e Imbabura.

Es importante mencionar que esta iniciativa fue incluida dentro de las prioridades de los gobiernos nacionales de Colombia y Ecuador, en el marco del Plan Fronteras para la Prosperidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y como objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir en Ecuador. La Alcaldía de Pasto a través de la Secretaría de Turismo propuso trabajar en temas relacionados con trámites de frontera, infraestructura y seguridad, con el fin de garantizar la viabilidad y desarrollo del proyecto que beneficia a los dos países.

Se acordó unificar esfuerzos administrativos, técnicos, operativos, financieros y humanos para promover la unión colombo-ecuatoriana, tendiente a fortalecer el desarrollo turístico de las subregiones andina y pacífica de la frontera norte del Ecuador y el departamento de Nariño en Colombia.

Dentro de sus principales objetivos está posicionar a las zonas andina y pacífica de la frontera colombo ecuatoriana, como destino turístico atractivo y competente; lo cual se hace posible a través de un Comité Técnico conformado por la Cámara de Comercio de Pasto, en representación de las instituciones de Colombia y la Dirección de Desarrollo Económico del Gobierno Provincial de Imbabura, en representación de las instituciones de Ecuador.

2.7.6. Acuerdo de integración y cooperación entre las Cámaras de Comercio del departamento de Nariño y las Cámaras de Comercio y turismo del norte de Ecuador

Este acuerdo se celebró en noviembre del 2011 y en él las instituciones mencionadas se comprometieron a colaborar y realizar las gestiones necesarias para la integración, fortalecimiento y promoción de la oferta y demanda productiva, comercial y turística de doble vía. Esta iniciativa permite desarrollar planes, programas, proyectos de cooperación e integración mutua, así como fortalecer el comercio y el turismo en la Zona de Integración Fronteriza.

Por medio del proyecto se acuerda la creación de la Red de Cámaras de Comercio de los departamentos de Nariño y Putumayo y las Cámaras de Comercio y Turismo del norte del Ecuador, con el fin de unificar esfuerzos administrativos, técnicos, operativos, financieros y humanos para promover la unión de las entidades, tendiente a fortalecer el desarrollo productivo comercial y turístico en la zona fronteriza.

Los principales objetivos de la red son: 1) Constituir una comercializadora internacional binacional; 2) Incluir en las legislaciones fronterizas la Red de las Cámaras de Comercio y Turismo de la Zona de Integración Fronteriza; 3) Revisar

acuerdos y normatividad concernientes a las disposiciones fronterizas; 4) Crear una comisión técnica que se encargue de realizar estudios de factibilidad y mercadeo, para el intercambio de productos originarios y provenientes de la zona fronteriza; 5) Proponer la ampliación de horarios de trabajo en los procesos aduaneros, incluyendo los sábados; y 6) Mejorar la operatividad en el Puente Internacional de Rumichaca.

La doctora Luisa Zapata, directora del Área de Relaciones Internacionales de la Cámara de Comercio de Pasto, manifestó que prefirieron realizar este acuerdo a nivel de Cámaras de Comercio, para evitar la demora que implica efectuarlo por medio de las cancillerías.

2.7.7 Proyecto geotérmico binacional Tufiño–Chiles-Cerro Negro¹¹⁵

En mayo de 2011 Colombia y Ecuador decidieron reactivar el Proyecto Geotérmico Binacional Tufiño–Chiles-Cerro Negro, en la zona volcánica de su frontera binacional, cuyo acuerdo se encontraba en estudio desde el año 1993, para permitir la utilización de energía renovable y la gestión sustentable de la región.

El área geotérmica de Tufiño–Chiles–Cerro Negro está ubicada en la Provincia del Carchi, cerca de la ciudad de Tulcán en la frontera con Colombia, el proyecto se desarrolla en una zona de aproximadamente 4.900 hectáreas, donde se construye una central eléctrica de 15 megawatios que aprovecha el calor geotérmico como una fuente energética segura, de bajo costo y ambientalmente amigable para generar electricidad. Se delimita el área de interés geotérmico y se realizan estudios topográficos, geológicos y geoquímicos previos a la perforación de pozos

¹¹⁵ Proyecto Cepal, en <http://www.eclac.org/dnri/proyectos/synergy/geoterm/texto/.../iv.4.4.htm>

exploratorios y otras aplicaciones directas y tendrá un plazo de 18 meses para realizar la primera fase de prefactibilidad.

El Ministerio de Electricidad y Energía Renovable de Ecuador y el Ministerio de Minas y Energía de Colombia delegaron la planeación, desarrollo y ejecución del Proyecto Tufiño–Chiles–Cerro Negro, a la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, CELEC EP, a ISAGEN S.A. ESP, de Colombia y a la Secretaría General de la Comunidad Andina.

El convenio establece las regulaciones para las diferentes etapas del proyecto, en la primera etapa del estudio se hará una inversión de US \$ 2,5 millones que será cubierta por CELEC e ISAGEN; y la Comunidad Andina de Naciones, CAN, regulará el convenio a través de las directrices de un comité técnico directivo y cuenta con una inversión de US \$ 3 millones que debe ejecutarse en menos de dos años.

Después de hacer una breve descripción de estos acuerdos se puede concluir que a pesar de existir un desconocimiento de la normatividad andina y de las facultades constitucionales por parte de las autoridades locales, algunos municipios que las conocen, en su mayoría pertenecientes al cordón fronterizo, como Ipiales y Cumbal, están dispuestos a realizar acuerdos binacionales para que se cumplan los objetivos ambientales, ecológicos, culturales, sociales y turísticos, contemplados en las decisiones analizadas.

Es importante destacar un hecho de gran importancia como fue el rompimiento de las relaciones diplomáticas entre los dos países, a raíz de la incursión de las Fuerzas Armadas Colombianas al territorio ecuatoriano, en marzo

de 2008, bombardeando un campamento de las FARC, donde se encontraba Raúl Reyes, jefe de ese grupo guerrillero; que pudo ser superado gracias a la intermediación de la OEA, la Fundación Carter, y a las muestras de buena voluntad de los presidentes Rafael Correa y Juan Manuel Santos.

Para concluir quiero resaltar que el papel de las fronteras ha sido proteger los límites y la soberanía de los Estados, sin embargo a raíz de la globalización y de los procesos de integración, se ha desarrollado la tendencia de fronteras abiertas, para tratar de obtener un mayor beneficio económico, por medio de las importaciones y exportaciones.

Para dar respuesta a la pregunta planteada en la presente tesis, puedo afirmar que el rol de las fronteras en el proceso de integración regional, es buscar la estabilidad social y económica, así como la seguridad de los habitantes de la Zona de Integración Fronteriza colombo-Ecuatoriana, lo cual se ha intentado hacer por medio de las Decisiones Andinas, que han dado origen a las Zonas de Integración Fronteriza (501) y a los Centros Binacionales de Atención en Frontera (502), que se mencionan a lo largo del presente estudio, pero es importante tener en cuenta que para que éstas se apliquen es necesario contar con la buena voluntad de los países.

La Decisión 501 dio origen a la realización de importantes proyectos binacionales, como los que se analizan al final de este capítulo, cuyo objetivo general es beneficiar de manera específica las condiciones de vida de los habitantes, el desarrollo social, y las condiciones ambientales, de acuerdo a los temas tratados específicamente en cada uno de ellos.

La Decisión 502 reglamenta la creación de los Centros Binacionales de Atención en Frontera-CEBAF, que tienen como principal objetivo brindar a los turistas facilidad y comodidad al efectuar el trámite de documentos para ingresar a los países que hacen parte de la Comunidad Andina, lastimosamente en la frontera andina colombo-ecuatoriana todavía se encuentra en proyecto su creación y en el momento existen solamente los Centros Nacionales de Atención en Fronteras-CENAF, a lado y lado de línea fronteriza.

CONCLUSIONES

Después de desarrollar el presente trabajo, se pudieron obtener las siguientes conclusiones:

- El rol de las fronteras no debe ser considerado como un elemento de separación entre los países, por el contrario debe ser tenido en cuenta como un espacio de unión y cooperación, ya que dentro de los procesos de integración es notoria la importancia de las regiones fronterizas desde los ámbitos culturales, económicos, ambientales, turísticos, sociales e intergubernamentales.
- La frontera se caracteriza por su importante flujo comercial del que hacen parte tanto actividades legales como ilegales y por el constante número de personas que la atraviesan buscando diversidad de oportunidades, tales como trabajo, protección internacional, negocios o turismo.
- Muchas de las personas que cruzan la frontera, desconocen sus derechos y, en especial el de pertenecer a un mismo espacio común de integración, la CAN, Comunidad Andina, y de sus derechos como habitantes de este espacio. Existe desde este organismo una agenda social, en cuanto a prevención para las zonas de frontera, de ahí la importancia que debe darse a la labor del tejido social para que puedan reclamar estas acciones y los aportes que existen para llevarlas a cabo.
- El desarrollo de la normatividad regional andina es una clara muestra de la evolución y la importancia que tienen las fronteras dentro de los procesos de integración; el Desarrollo Fronterizo no es un tema incorporado en el Acuerdo de Cartagena en 1969, por el contrario el objetivo inicial del Acuerdo fue realizar una integración económica, bajo la finalidad de crear un mercado común; sin embargo

para intentar alcanzar esta meta fue relevante crear y desarrollar una Política Comunitaria de Desarrollo Fronterizo, que le da a las fronteras la importancia que merecen como parte fundamental de los procesos de integración, intentando incorporar estas zonas a las economías nacionales y regionales. Estas normas se crearon en los años 1999 y 2000, por tanto los primeros acercamientos fronterizos son de carácter binacional, debido a la necesidad que tienen una de otra las ciudades fronterizas.

- A pesar de que Colombia tiene una Ley de Fronteras vigente, ésta es poco aplicable debido a sus grandes vacíos normativos y a la falta de capacidad para reconocer las diferentes características y necesidades que tiene cada frontera. Las políticas fronterizas que se han manejado durante los últimos diez años en la zona, como el Plan Fronteras y Plan Fronteras para la Prosperidad, se han hecho presentes en el Departamento de Nariño con el desarrollo de proyectos en varios puntos de la línea fronteriza, pero sólo se desarrollan dentro del territorio nacional y no atienden las necesidades binacionales de la zona.

- A solicitud de la Secretaría de la Comunidad Andina, la Gobernación de Nariño participa activamente en el tema del desarrollo de los acuerdos binacionales, a partir del rompimiento de las relaciones diplomáticas entre Colombia y Ecuador.

- Una gran preocupación que surge después de realizar esta investigación es que las políticas que se aplican a nivel nacional, departamental y municipal cambian cada cuatro años, que es el período constitucional de las administraciones; al cambiar éstas muchos de los planes y proyectos quedan inconclusos, ya que no hay una continuidad de los gobiernos.

- Las fronteras colombianas son frágiles, olvidadas y desatendidas, desde el punto de vista político; la pobreza y la ausencia de instituciones estatales dejan las poblaciones vulnerables ante los diferentes grupos armados y sensibles a las actividades ilícitas, que al desbordarse afectan los territorios vecinos. Las consecuencias del conflicto armado por la presencia de grupos al margen de la ley ocasionan que las relaciones bilaterales se quebranten y el conflicto que ha sido visto tradicionalmente como un problema interno de Colombia, se extiende hacia la zona fronteriza y se convierte en una amenaza para la seguridad de la región, lo que el gobierno ecuatoriano ve como un grave peligro para su seguridad.

- Si bien es cierto que la Comisión de Vecindad ha constituido mesas de concertación y su finalidad es impulsar la integración y el desarrollo social y económico de las dos naciones, nunca se han obtenido resultados que beneficien en forma real y efectiva a las comunidades. Desafortunadamente todo es de carácter teórico y no ha podido ser llevado de forma efectiva y real a la práctica.

- Los temas que se abordan en las Comisiones de Vecindad e Integración colombo-ecuatoriana, la mayoría de las veces se quedan en el papel sin darles desarrollo ni cumplimiento, por esto son mucho más efectivos cuando se emprenden como iniciativa local, con el apoyo de la Secretaría de la Comunidad Andina.

- La existencia de acuerdos binacionales refleja que existe interés de la partes para desarrollar actividades de interés común entre los dos países y que se están aplicando tanto los artículos constitucionales pertinentes como las decisiones andinas. Desafortunadamente estos acuerdos sólo se realizan entre

los municipios colombianos de Ipiales, Cumbal y Tulcán que son los que verdaderamente se benefician por formar parte de la Zona de Integración Fronteriza; los demás municipios como Túquerres, Tangua, Pupiales, Guachucal, Guaitarilla, etc., no se benefician en nada, bien puede ser porque se encuentran alejados de la línea fronteriza o por desconocimiento administrativo de los beneficios que les ofrece ser parte de la Zona de Integración Fronteriza.

- Lastimosamente el sector fronterizo depende mucho del gobierno central, debido a los pocos recursos propios que tiene el Departamento de Nariño, es por esto que la mayoría de la población presenta carencias en sus necesidades básicas.
- Se espera que a partir del 2012 año el Congreso de la República de Colombia, apruebe la Ley de Regalías, para que los municipios fronterizos tengan mayor independencia económica y puedan desarrollar todos los programas necesarios.
- La Oficina de Cooperación Internacional de la Gobernación de Nariño y la Secretaría de la Comunidad Andina deben ser las encargadas de realizar y ejecutar los programas y proyectos que la zona fronteriza requiera.
- Lo ideal sería que el Congreso de la República retome la Ley de Fronteras por iniciativa propia o del Ejecutivo, para que reglamente el desarrollo fronterizo y que el gobierno central apropie presupuestalmente recursos económicos importantes. Al mismo tiempo exigir a los gobiernos departamentales y municipales que incluyan partidas en sus presupuestos anuales, para sacar del atraso en que se encuentra a la población que habita las Zonas de Integración Fronteriza, así como buscar ayuda de organismos internacionales.

- El rol de la frontera colombo-ecuatoriana a través de la historia ha sido unir un espacio separado por divisiones políticas, para convertirlo en una zona que se caracterice por compartir lazos humanos, sociales, culturales y comerciales para sus pobladores.
- Las Decisiones de la Comunidad Andina se convierten en importante herramienta para llevar a cabo una integración fundamentada en los derechos de los pobladores, para que no seamos colombianos ni ecuatorianos, sino ciudadanos andinos, de nacionalidad colombiana y ecuatoriana, que compartimos una misma zona y unos mismos derechos.
- La integración Andina debe desarrollar temas que al igual que los económicos y comerciales son de suma importancia, tales como ciudadanía, identidad, infraestructura, energía, diálogo político, inclusión social étnica y de las minorías, recomposición de social etc.
- La integración debe ser vista más allá de procesos meramente económicos, comerciales, de tratados o acuerdos, donde la ciudadanía, la inclusión social, el desarrollo social, la cultura etc., sean temas de discusión y trabajo dentro de las relaciones entre los países latinoamericanos.
- Muchas personas pueden creer que ser zona de frontera es un privilegio o tal vez una condición de ventaja para el desarrollo y el progreso, pero los pobladores fronterizos no lo ven así; podemos poner como ejemplo los departamentos de Nariño y Putumayo, fronterizos de Colombia y Ecuador, que se sienten como zona olvidada y marcada por la indiferencia del gobierno nacional y que además ven en la falta de articulación y coordinación de los gobiernos de turno, el impedimento para que se lleve a cabo una integración eficaz con el vecino país, integración que sólo puede darse si se da a los

pobladores de estos departamentos, la participación de quienes viven la realidad de las problemáticas que se presentan en estas zonas.

BIBLIOGRAFÍA

Beltrán, Ahumada Consuelo y Moreno, Durán Álvaro, *El desplazamiento forzado de colombianos hacia Ecuador en el contexto del Plan Colombia*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2004.

Bermeo, Dolores y Pabón Ayala, Nathalie, *Las relaciones de seguridad entre Colombia y Ecuador: una nueva construcción de confianza*, RESDAL, 2008, p 14.

Bustamante, Ana Marleny, *La supranacionalidad y la descentralización infranacional en la Comunidad Andina, Decisión 501 en la frontera colombo-venezolana*, en *cadernos Prolamiust*, año 5, vol 2 – 2006, p 158.

Documentos para el desarrollo territorial N° 42, *Colombia y sus Fronteras políticas de frontera caracterización regional y socioeconómica comparada por países y departamentos fronterizos*, Dirección y desarrollo territorial y Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2001, p 10.

González Miranda, Sergio, *Densidad, integración y conflicto en la triple frontera (Perú, Bolivia, Chile) en La integración y el desarrollo social fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006.

Grimson Alejandro, *Fronteras naciones e identidades, la periferia como centro*, Ediciones Ciccus, 2000.

Hurtado Orozco, César A., *Fronteras territorios y metáforas*, Medellín, Hombre Nuevo Editores, 2003.

Kintto Lucas, *Plan Colombia la paz armada*, Quito, Editorial Planeta del Ecuador, S. A., 2000.

Lauret, Sander, *La Frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto armado. Las sorprendentes dimensiones de la dinámica transfronteriza entre la*

provincia de Carchi y el departamento de Nariño, Quito, Ediciones ABYA YALA, 2009.

León Vargas, Yamile, *La ayuda de Estados Unidos a Colombia luego del 11/9*, Quito, Series Magister Volumen 60, 2005, UASB Digital.

Mejía M., Diana, *Plan Ecuador, una respuesta en coordinación ante los efectos del Plan Colombia*, en *Fronteras*, N| 3, Quito, Flacso Ecuador, 2010, p 3.

Montenegro Coral, Ricardo, *Fronteras e integración y normatividad aplicable a las zonas fronterizas*, Bogotá, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2002.

Montenegro Coral, Ricardo, *Frontera colombo – ecuatoriana: historia y destino común*, en *Aldea Mundo*, N° 018, San Cristóbal, Universidad de los Andes/ Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 2005, pp 23.

Moreno, Luis, *La integración ecuatoriano-colombiana*, en *Moreno, Luis, Integración fronteriza: El ejemplo del Ecuador y Colombia*. Quito, Editorial Afese, 1996, p 29-46.

Observatorio Legislativo, *Régimen de fronteras*, Bogotá, 2009, Boletín N°122, p5

Oliveros, Luis, *Elementos de una propuesta para el estudio, clasificación y el diseño de cursos de acción en materia de integración y desarrollo fronterizo en los países de la Comunidad Andina*, Comunidad Andina, Lima, Secretaría de la Comunidad Andina, 2002, p 5.

Ramírez, Socorro y Montúfar César, *Colombia – Ecuador cercanos y distantes*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI) de la Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, Socorro, *Las Zonas de Integración Fronteriza: Desafíos de la Comunidad Andina y Suramericana en La integración y el Desarrollo Social Fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2007.

Ramírez, Socorro, *Zona de integración fronteriza colombo-ecuatoriana: Avances, obstáculos y retos, en Construyendo Puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, Creaimagen, 2009, p 137.

Ramírez, Socorro, *Ámbitos diferenciados de las fronteras colombianas, en la integración y el desarrollo social fronterizo*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 2006, p 143-144.

Ramírez, Socorro, *Colombia – Ecuador, ¿Relación en crisis o más compleja? En Colombia – Ecuador cercanos y distantes*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, p 46.

Sander Lauret, *La frontera norte ecuatoriana ante la influencia del conflicto colombiano, las sorprendentes dimensiones de la dinámica fronteriza entre la provincia de Carchi y el departamento de Nariño*, Quito, Abya – Yala, 2009, p 22.

Sanín, Noemí, *Prólogo Las Comisiones de Vecindad, el mejor escenario para la integración fronteriza, Comisiones Binacionales de Vecindad*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Colombia, 1994, p 20.

Secretaría General ALADI, *Informe preliminar sobre los avances alcanzados en materia de integración fronterizo en los países miembros*, 2001, p 5.

Testimonios de frontera efectos del Plan Colombia en la frontera colombo-ecuatoriana, OIPAZ, Observatorio Internacional por la Paz Comisión Ecuménica de Derechos Humanos, CEDHU Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos, INREDH Servicio Paz y Justicia del Ecuador, SERPAJ, Universidad Andina Simón Bolívar, UASB, Quito, 2002.

Villamizar Pinto, Hernando, *Introducción a la integración económica*, Bogotá, Universidad Jorge Tadeo Lozano, 2000.

XI Consejo Presidencial Andino, Acta de Cartagena, Cartagena de Indias, Capítulo 7 desarrollo fronterizo, numeral 18, 27 de mayo Comunidad Andina, Intervención del Embajador Allan Wagner, Secretario General de la Comunidad Andina, sobre "la integración fronteriza y competitividad territorial en la Comunidad Andina", en: <http://www.comunidadandina.org/prensa/discursos/wagner13-4-05.htm>

6.847 municiones decomisó el Ejército en 12 meses", en El Comercio, Quito 12 de Abril de 2011, en: http://www.elcomercio.ec/seguridad/municiones-decomiso-Ejercitomeses_0_461353886.html

Análisis de la Repercusión del conflicto interno colombiano en el plano internacional. Relaciones diplomáticas colombo- ecuatorianas período 2004-2008, en:

<http://www.planecuador.gov.ec/pages/interna.php?txtCodilInfo=116>

Aumenta secuestro express", en Hoy, Quito, en:
<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/aumenta-secuestro-express-380543.html>

Comando General de Fuerzas Armadas de Colombia y Perú, en:
http://www.ccffaa.mil.pe/Files2008/COMBIFRON_2008.pdf

Colombia y Ecuador suscriben plan para fortalecer la seguridad fronteriza", en El Comercio, Quito 10 de Junio de 2011, en:

http://www.elcomercio.ec/seguridad/ColombiaEcuadorplan_seguridad_fronteriza_0_496750402.html

Cómo se logró y que significa la reconciliación con Ecuador, en:
<http://www.semana.com/politica/como-logro-significa-reconciliacion-ecuador/131564-3.aspx>

Comunidad Andina Desarrollo fronterizo en:

<http://www.comuniddandina.org/fronteras/desarrollo.htm>

Comunidad Andina, Zonas Binacionales de Atención de Frontera (CEBAF),
en:

<http://www.comunidadandina.org/fronteras/cebaf.ttm>

Desde Colombia se están manejando los secuestros, en El Universo, Quito,
12 de Octubre de 2009, en: <http://www.eluniverso.com/2009/10/13/1/1447/desde-colombia-estan-manejando-secuestros.html>

Ecuador pide la cancelación de la Combifron lo que agrava la crisis con
Colombia, en: http://www.soitu.es/soitu/2008/03/03/info/1204577243_742998.html

Ecuador quiere analizar químicos de fumigaciones”, en El Universo, Quito, 19
de abril de 2002, en:

<http://www.eluniverso.com/2003/04/19/0001/8/FC3C86834AD74048955EE7FCEA200445.html>.

El Plan Ecuador”, en Hoy, Quito, abril 8 de 2008, en:

<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/el-plan-ecuador-292768-292768.html>

Francesca Fontanini, *“Colombia: “Fronteras Solidarias” con población
refugiada y desplazada”*, ACNUR, Bogotá 12 de noviembre de 2010, en:
<http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/colombia-fronteras-solidariascon-poblacion-refugiada-y-desplazada/>

Frontera, en: <http://eprints.ucm.es/6997/1/FRONTERA.pdf>

Instituto de Ciencia Política Hernán Echeverría Olózoga, *Régimen de Fronteras*, en: <http://icpcolombia.org/archivos/observatorio/boletin>

La muerte de 'Raúl Reyes' desencadena una crisis diplomática entre Colombia y Ecuador, en: http://internacional.elpais.com/internacional/2008/03/02/actualidd/1204412408_850215.html

Ministerio de Educación, República de Colombia, "*Nariño, ejemplo nacional de alfabetización y educación básica de jóvenes y adultos*", en:

<http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/article-170729.html>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración Ecuador, 10 de febrero de 2011, en: <http://www.mmrree.gob.ec/2011/bol129.asp>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Tratados, en: <http://www.cancileria.gov.co>

Presidencia de la República de Colombia, en:

<http://www.sice.oas.org/trade/junac/guayac.asp>

Proyecto Cepal, en:

<http://www.eclac.org/drni/proyectos/synergy/geoterm/texto/.../iv.4.4.htm>

Proyecto Tulcán Ipiales pdf en:

<http://www.comunidadandina.org/fronteras/proyecto>

RESDAL, Red de defensa y seguridad de América Latina, Libro Blanco de la Defensa Nacional, Compromisos internacionales y medidas de confianza mutua, en:

<http://www.resdal.org/Archivo/ecu-libro-cap7.htm>

Rutas de la droga en Latinoamérica", en Hoy, Quito, 1° de abril de 2011, en: [http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rutas-de-la-droga-en-latinoamerica-](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rutas-de-la-droga-en-latinoamerica-467236.html)

[467236.html](http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/rutas-de-la-droga-en-latinoamerica-467236.html)

Secretaría de Prensa, Gobierno y congreso preparan reforma a la ley de fronteras, afirma Director del Plan Fronteras, en:

<http://webpresidencia.gov.co/sp/2008/Julio/15/11152008.html>

Sociedad Geográfica Colombiana, Definición de fronteras, en:
http://.sogeocol.edu.co/Ova/fronteras_colombia/index.html.

Sociedad Geográfica Colombiana, en:

<http://www.sogeocol.edu.co/documentos/politicafronteras2.pdf>

ANEXOS

ANEXO A. DECISIONES ANDINAS

El XI Consejo Presidencial consagró en el año 1999, las siguientes directrices, que permitieron desarrollar la Política Comunitaria en torno al Desarrollo Fronterizo:

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO FRONTERIZO, la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo está dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y según corresponda contará con los aportes de la Comisión, el Consejo Asesor de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de planificación y de los órganos comunitarios pertinentes.

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, es el responsable de proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los planes de acción que exija la ejecución de la mencionada Política Comunitaria y debe además, desarrollar un programa que comprenda la implementación de proyectos como:

- Organización y promoción de un Banco de Proyectos de Integración Física y Desarrollo Fronterizo, el cual debe ser coordinado con el Grupo Consultivo Regional Andino y apoyado por la Secretaría General de la Comunidad Andina.
- Actualización de los estudios sobre los cinco principales pasos de frontera entre los Países Miembros, a fin de precisar las prioridades para avanzar hacia la integración y el desarrollo de esos ámbitos territoriales.
- Mejoramiento de la infraestructura física e institucional para
- Facilitar el comercio fronterizo en la frontera colombo ecuatoriana”.

DECISIÓN 459, POLÍTICA COMUNITARIA PARA LA INTEGRACIÓN Y EL DESARROLLO FRONTERIZO

Artículo 1.- Los fines que busca alcanzar esta Política Comunitaria son los siguientes:

- Consolidar la confianza, la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;
- Profundizar las relaciones de solidaridad y cooperación entre los Países Miembros sobre bases de mutuo beneficio;
- Desarrollar la complementariedad de las economías andinas en sus Zonas de Integración Fronteriza a partir del aprovechamiento de las respectivas ventajas comparativas;
- Contribuir al desarrollo social y económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF); y
- Consolidar la integración subregional y coadyuvar a su proyección regional.

Artículo 2.- Los Lineamientos Generales que orientarán la ejecución de esta Política Comunitaria serán los que se indican a continuación:

- Forma parte de la Agenda fundamental de la Integración Andina.
- Se fundamenta en las acciones bilaterales y en las políticas nacionales existentes, y se complementa y amplía con la incorporación de la dimensión del desarrollo subregional.

- Propende a la incorporación de las zonas fronterizas como ámbitos territoriales dinámicos del proceso de integración, contribuyendo al desarrollo equilibrado y armónico de la Subregión.
- Respeta la identidad cultural de las poblaciones fronterizas y promueve su integración, contribuyendo al fortalecimiento de los vínculos de entendimiento y cooperación entre ellas.
- Delimita, diseña e instrumenta las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), como los escenarios fundamentales donde se ejecutan los programas y proyectos acordados para responder a las necesidades específicas de cada ámbito territorial.

Artículo 3.- El objetivo fundamental de esta Política Comunitaria es elevar la calidad de vida de las poblaciones y el desarrollo de sus instituciones, dentro de los ámbitos territoriales fronterizos entre los Países Miembros de la Subregión.

Artículo 4.- Son objetivos específicos de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo:

- Facilitar la libre circulación de personas, bienes, capitales y servicios, a través de los pasos de frontera, mediante el trabajo comunitario en materias de: la infraestructura física, las aduanas, las migraciones, y la armonización de las normativas y legislaciones de los Países Miembros;
- Impulsar el desarrollo económico de las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF), considerando las particularidades de cada ZIF en las estrategias que aseguren la generación de empleo, mejoren los ingresos y eleven el nivel de vida, mediante la

promoción de actividades productivas viables y el estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas;

- Asegurar la realización de acciones encaminadas a satisfacer las necesidades de infraestructura sanitaria, de educación, capacitación laboral, y de preservación y conservación del medio ambiente, en las Zonas de Integración Fronteriza;

- Fortalecer el diálogo, la consulta y la cooperación entre las autoridades de las Zonas de Integración Fronteriza, a fin de definir acciones conjuntas para impulsar la integración y el desarrollo económico y social, así como para consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad subregional;

Artículo 5. La Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo será dirigida por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y según corresponda, contará para ello con los aporte de la Comisión del Consejo Asesor de Ministros de Economía, Finanzas y de los órganos comunitarios que corresponda.

Créase el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Integración y Desarrollo Fronterizo, que estará coordinado por los Ministerios de Relaciones Exteriores de los países miembros. La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría Técnica. Los países miembros asegurarán la participación activa de los sectores nacionales competentes. El Grupo de Trabajo de Alto Nivel será responsable de coordinar y proponer al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores los programas y planes de acción que exija la ejecución de la Política Comunitaria de Integración y Desarrollo Fronterizo.

El Grupo de Alto Nivel contará con el apoyo de los mecanismos binacionales existentes en los países miembros, así como del Grupo Consultivo Regional

Andino, coordinado por el Banco Interamericano de Desarrollo y la Corporación Andina de Fomento.

DECISIÓN 501, ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA

Artículo 1. A los efectos de esta decisión, se entiende por Zona de Integración Fronteriza, los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes a los Países Miembros de la Comunidad Andina, para los que se adoptarán políticas y ejecutarán planes, programas y proyectos para impulsar el desarrollo sostenible y la integración fronteriza de manera conjunta, compartida, coordinada y orientada a obtener beneficios mutuos, en correspondencia con las características de cada uno de ellos.

Artículo 4.- Las Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) se establecen con la finalidad de generar condiciones óptimas para el desarrollo fronterizo sostenible y para la integración fronteriza entre los Países Miembros de la Comunidad Andina, conforme a los siguientes criterios:

- a) En la dimensión del desarrollo social: estimular y promover acciones orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de las zonas fronterizas;
- b) En la dimensión del desarrollo económico: fomentar el crecimiento, modernización y diversificación de la base productiva de las zonas fronterizas, aprovechando las posibilidades que habilitan los mecanismos de la integración y las ventajas de la ubicación de dichas zonas respecto de los mercados subregional, regional e internacional;

c) En la dimensión de la sostenibilidad ambiental: procurar que el desarrollo social y económico mejore la calidad de vida de la población, considerando las limitaciones del medio ambiente y potenciando sus ventajas;

d) En la dimensión institucional: promover la participación activa de las instituciones públicas y privadas de las ZIF en los procesos de planificación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos que permitan consolidar el desarrollo de esos ámbitos, buscando compartir obligaciones y responsabilidades; y,

e) En la dimensión de la integración: promover en las ZIF el libre tránsito de personas, vehículos, mercancías y servicios, así como armonizar y simplificar los procedimientos migratorios, aduaneros y fito/zoosanitarios.

Artículo 5.- Son objetivos de las ZIF:

a) Contribuir a diversificar, fortalecer y estabilizar los vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos entre los países miembros;

b) Contribuir a la creación y la puesta en vigencia, a través de las instancias nacionales o bilaterales pertinentes, de los mecanismos económicos e institucionales que doten a sus ámbitos territoriales de mayor fluidez comercial y la interconecten con el resto de las economías andinas y con el mercado mundial;

c) Flexibilizar y dinamizar el intercambio económico y comercial, así como la circulación de personas, mercancías, servicios y vehículos en dichos ámbitos y entre éstos con terceros mercados;

- d) Establecer mecanismos eficaces para crear y manejar conjuntamente los mercados fronterizos de trabajo y para administrar los flujos migratorios, bilaterales e internacionales, que se desarrollen en las ZIF;
- e) Favorecer a las colectividades locales, eliminando los obstáculos que dificultan una potenciación de sus capacidades productivas, comerciales, culturales y de coexistencia pacífica;
- f) Contribuir a profundizar los procesos nacionales de descentralización administrativa y económica;
- g) Formalizar y estimular procesos y relaciones sociales, económicas, culturales y étnicas históricamente existentes en dichas zonas;
- h) Atender adecuadamente las demandas económicas, sociales y culturales de los pueblos en las ZIF;
- i) Incrementar y fortalecer la oferta y el abastecimiento de servicios básicos y/o sociales de utilidad común, tales como acueductos, electrificación, comunicaciones, infraestructura vial, salud, educación y recreación deportiva y turística;
- j) Investigar y usar sosteniblemente los recursos naturales renovables contiguos y promover mecanismos para su adecuada conservación;
- k) Contribuir a la conservación y utilización sostenible de los recursos naturales, prestando particular interés a la diversidad biológica;
- l) Desarrollar programas de cooperación horizontal que promuevan la transferencia de conocimientos técnicos entre países miembros o regiones fronterizas,

encaminados a la adopción de paquetes tecnológicos conjuntos y al desarrollo de actividades productivas que conjuguen o complementen esfuerzos; y,

m) Otros que se acuerden bilateralmente.

ANEXO B. ZONA DE INTEGRACIÓN FRONTERIZA COLOMBO ECUATORIANA

Región Andina

Municipios colombianos, Ipiales, Cumbal, Cuaspud, Aldana, El Contadero, Córdoba, Funes, Guachucal, Guaitarilla, Gualmatán, Iles, Imués, Mallama, Ospina, Pasto, Potosí, Providencia, Puerres, Pupiales, Santa Cruz, Sapuyes, Tangua y Túquerres, en el departamento de Nariño.

Cantones ecuatorianos, Tulcán, Espejo, Montúfar, Mira, Bolívar y San Pedro de Huaca, en la provincia del Carchi.

Su población es aproximadamente de 997.061 personas, 48.4% de la población de la Zona de Integración Fronteriza¹¹⁶.

Región Amazónica

Municipios colombianos, Orito, Valle del Guamuez, San Miguel, Puerto Asís, Puerto Guzmán, Puerto Caicedo, Villagarzón, Mocoa, Santiago, San Francisco, Colón, Sibundoy y Puerto Leguízamo, en el departamento del Putumayo.

Cantones ecuatorianos, Lago Agrio, Shushufindi, Cascales, Gonzalo Pizarro, Putumayo, Sucumbíos y Cuyabeno, en la provincia de Sucumbíos.

Su población es aproximadamente de 479.700 personas, 23.2% de la población de la Zona de Integración Fronteriza¹¹⁷.

Región Pacífica

¹¹⁶ Socorro Ramírez, *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*, en Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia, Quito, Creaimagen, 2009, p 137.

¹¹⁷ Socorro Ramírez, *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*, en Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia, Quito, Creaimagen, 2009, p 137.

Municipios colombianos, Barbacoas, Ricaurte y Tumaco, en el departamento de Nariño.

Cantones ecuatorianos, Atacames, San Lorenzo, Esmeraldas, Río Verde, Eloy Alfaro, Muisne y Quinindé, en la provincia de Esmeraldas.

Su población es aproximadamente de 588.084 personas 28.4% de la población de la Zona de Integración Fronteriza¹¹⁸.

¹¹⁸ Socorro Ramírez, *Zona de Integración Fronteriza colombo-ecuatoriana: avances, obstáculos y retos*, en *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia*, Quito, Creaimagen, 2009, p 137.

ANEXO C. REVISION PLAN FRONTERAS IPIALES

SECRETARIA DE PLANEACIÓN

Hubo un listado de proyectos que la cancillería y el municipio priorizó y todos se han ejecutado (Es que este fue el plan que manejó Ricardo Montenegro) Usted va a encontrar sobre todo el listado de la parte rural de nuestro municipio que es frontera, como es La Victoria.

	SECTOR	DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	RESPONSABLE	RESUMEN COMPROMISO	AÑO	ESTADO
1	AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA GOBERNACIÓN	Priorizará el tema de acueducto para ser presentado a través de la Alcaldía o Gobernación y ser incluido en el Plan Departamental de Agua	2008	Cumplido
2	AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA	Socializar la Ley de Páramos entregada por el Viceministerio de Ambiente	2008	Cumplido
3	ECONOMICO (PRODUCTIVO)	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA	Crear un equipo de trabajo para buscar el fortalecimiento de ayuda técnica en la presentación de Proyectos	2008	Cumplido
4	EDUCACIÓN	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA - GOBERNACIÓN	La Alcaldía diligenciará los formatos para la construcción de infraestructuras educativas y enviará al Departamento.	2008	Cumplido
5	EDUCACIÓN	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA MINEDUCACIÓN	La SEM, Cuantificará las cantidades y los costos de la reparación y ampliación de las aulas y enviará al Departamento	2008	Cumplido
6	EDUCACIÓN	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA	A partir del mes de junio se podrán incorporar al programa de educación de adultos mayores	2008	Cumplido
7	EDUCACIÓN	NARIÑO	LA VICTORIA	ALCALDIA	Financiará la mitad de la matrícula de 10 cupos en la Universidad de Nariño el otro 50% la Gobernación	2008	Cumplido

Se hicieron todos los Estudios Técnicos y se realizó la Construcción de 4 aulas, 2 para cada Institución Educativa del Corregimiento de la Victoria: IE Nazareth y IE Mixto la Victoria. Recursos provenientes de Mineducación operados por OIM

8	EDUCACIÓN	NARIÑO LA VICTORIA	GOBERNACIÓN	La Gobernación financiara la mitad de la matrícula de 20 cupos en la Universidad de Nariño (el otro 50% de Alcaldía)- Deberan estar previamente inscritos	2008	EN PROCESO
9	INFANCIA Y FAMILIA	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA - ICBF	Enviara al ICBF un informe sobre el funcionamiento del programa "Adulto Mayor"	2008	Cumplido
10	INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA	Remitirá los Proyectos priorizados para el mejoramiento de las vías rurales del municipio	2008	Cumplido
11	INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA	Formulara los proyectos priorizados para acceder al crédito que gestiona el MOPT	2008	Cumplido
12	INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE	NARIÑO LA VICTORIA	INVIAS - ALCALDIA	Invertira en el Municipio de Ipiales para mejoramiento de vías rurales, a través de un convenio con la Alcaldía	2008	Cumplido
13	SALUD	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA	Alcaldía formula el proyecto de dotación de ambulancia	2008	Cumplido
14	SALUD	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA GOBERNACIÓN	Requiere la construcción de un puesto de Salud para las veredas de San Antonio y el Salado, cuya distancia al centro poblado es de 20 Km por lo cual sus habitantes tienen la necesidad de acudir a los hospitales Ecuatorianos.	2008	Cumplido
15	SALUD	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA GOBERNACIÓN	La comunidad requiere la ampliación de la planta física del Centro de Salud para convertirlo en un Hospital de primer nivel, con toda la dotación, incluyendo un laboratorio clínico	2008	Cumplido
16	SALUD	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA	Entrega de Carnets de Régimen Subsidiado de Salud para lograr cobertura total.	2008	Cumplido
17	SALUD	NARIÑO LA VICTORIA	ALCALDIA	Agilizara el proceso para la contratación de un médico	2008	Cumplido

El Municipio de Ipiales se realizó el convenio, el cual esta siendo ejecutado, el incremento en el valor de la transferencia a la U. de Nar, incluido el apoyo al costo de la matrícula de los alumnos beneficiados. La Gobernación no hizo efectivo el apoyo